Microlog Microfiche Collection
Resolution Chart

Copyright

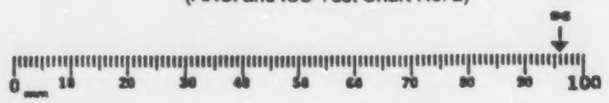
Copyright for the ***contents*** of this microfiche is held by the publisher of the original document. Please contact the original publisher for guidance in all copyright matters. Copyright in this ***microfiche edition*** is held by Micromedia Limited.

Quality of the Microfiche Reproduction

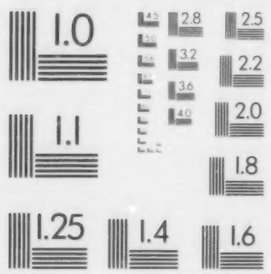
Micromedia Limited maintains the highest standards for micrographic reproduction. Attempts are made to obtain the best quality print version to microfilm. However, there are some printing styles, colours and graphic layout styles (including maps, graphs and tables) which do not reproduce well. Because of the value of the original document, Micromedia has filmed it recognizing that it may not be as easy to read as the original document.

Some pages have been filmed twice to improve the clarity of the reproduction. Consult both reproductions to ensure that all of the original text is read.

Microcopy Resolution Test Chart
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)



PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT



MS109

24x

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

Collection MICROLOG sur Micromédia
Tableau de résolution

Droits d'auteurs

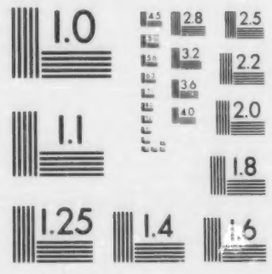
Les droits d'auteurs du conenu de cette microfiche sont détenus par l'éditeur du document original. Veuillez communiquer avec celui-ci pour obtenir des renseignements sur tout ce qui touche les droits d'auteurs. Les droits d'auteurs de cette édition sur microfiche sont détenus par Micromédia Limitée.

Qualité de reproduction sur microfiche

Micromédia Limitée maintient les normes de reproduction micrographique les plus élevées. Elle fait tout son possible pour obtenir la version sur papier à reproduire sur microfiche de la meilleure qualité possible. Cependant, certains styles d'imprimerie, de couleurs et de style de mise en page graphique (incluant des cartes, des grahiques et des tableaux) se reproduisent mal. En raison de la valeur du document original, Micromédia l'a reproduit tout en reconnaissant qu'il ne sera peut-être pas aussi lisable que le document original.

Tableau de résolution micrographique
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)

PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT



MS109

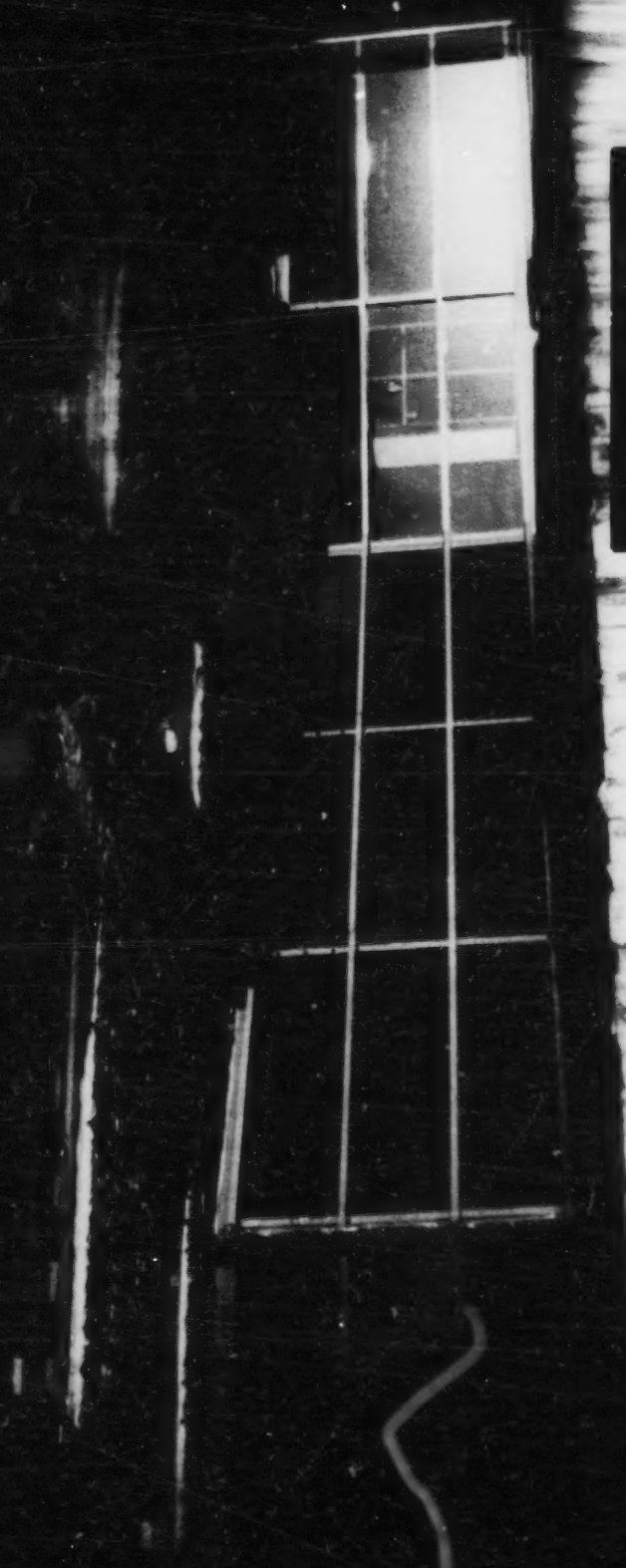
24x

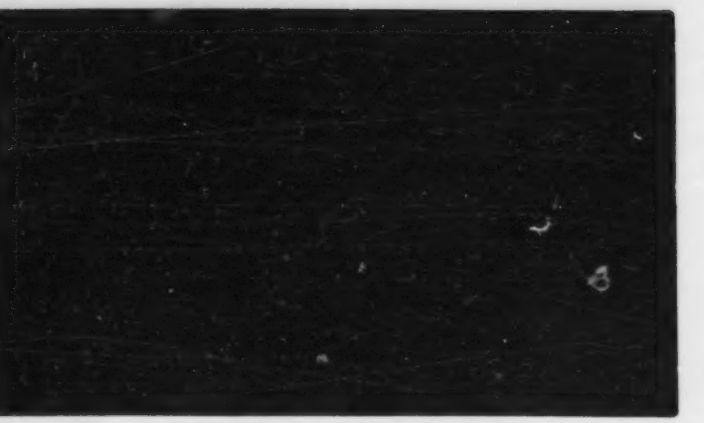
micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

Canadian Centre for Management Development

Centre canadien de gestion





CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

CENTRE CANADIEN DE GESTION

A LEARNING CENTRE • UN CENTRE D'APPRENTISSAGE

http://www.ccmd-ccg.gc.ca

Canada

101-06327/

HORIZONTALITY AND PUBLIC MANAGEMENT

Final Report to the
Canadian Centre for Management
Development, the Leadership Network,
the Federal Regional Council - Quebec and
the École nationale d'administration publique

Jacques Bourgault and René Lapierre

December 2000

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

For more information or copies, please contact the
Strategic Research and Planning Group of the
Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682 / 943-8370
Facsimile: (613) 995-0286
Internet: micheler@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development, 2000

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Bourgault, Jacques, 1945-

Horizontality and Public Management

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Horizontalité et Gestion publique.
"Final report to the Canadian Centre for Management Development, the Leadership Network, the Federal Regional Council - Quebec and the École nationale d'administration publique."
Includes bibliographical references.
ISBN 0-662-65464-1
Cat. No. SC94-80/2001

1. Interactive management.
2. Partnership.
3. Decentralization in management.
4. Public administration -- Canada.
I. Lapierre, René.
II. Canadian Centre for Management Development.
III. Titre.
IV. Title: Horizontalité et Gestion publique.

JL75.B78 2001 352.3 C2001-980028-2E

Table of Contents

Foreword iii

Introduction 1

1. Horizontality – A Definition 1

2. An Increasingly Obvious Need 2

3. A Reversal of Acquired Logics 2

4. An Emerging and Diversified Practice 3
   - 4.1 Typological Formulas 3
   - 4.2 Samples of Horizontality Project Samples 4

5. Benefits 5

6. Difficulties 5

7. An Empirical Research 6

8. Observations 9
   - 8.1 Difficulties to be Overcome 10
   - 8.2 Success Factors 11
   - 8.3 Management Skills 12
   - 8.4 Leadership Abilities 13
   - 8.5 Ideal Members 14
   - 8.6 Implementation Dynamics 14
   - 8.7 Group Animation and Maintenance 15
   - 8.8 Accountability 16
   - 8.9 Types of Horizontal Management 17
   - 8.10 A Natural Life Cycle for Structures? 18
   - 8.11 Exportability 19
   - 8.12 Conclusion 19

9. Overall Conclusion 20

Appendix 1 – Group Working Methods 23
Appendix 2 – Case Sudy and Witing Protocol 25
Appendix 3 – Working Groups: Participating Scholars and Coordinators 27

Bibliography 29

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

Table of Acronyms

AGORA	Academy of Management, Professional Orientation, Skill Renewal and Learning
ATA	Area Tourist Associations
CCMD	Canadian Centre for Management Development
CORE	Conseils des organismes régionaux en Estrie
ENAP	École nationale d'administration publique
FN	First Nations
FORD	Federal Office of Regional Development
FRCQ	Federal Regional Council - Quebec
HRDC	Human Resources Development Canada
INAC	Department of Indian Affairs and Northern Development
LSSS	Locally-shared Support Service
NPM	New Public Management
NPO	Non-profit Organizations
PSC	Public Service Commission of Canada
PWGSC	Public Works and Government Services Canada
RCM	Regional County Municipality
SLAP	St. Lawrence Action Plan
TB	Treasury Board of Canada
UQ	Université du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

Table of Appendices

Appendix 1	Group Working Methods
Appendix 2	Case Study and Writing Protocol
Appendix 3	Working Groups: Participating Scholars and Coordinators
Appendix 4	Project Description

Foreword

In the winter of 1999, the president of the Canadian Centre for Management Development (CCMD) invited Québec Council of Senior Federal Officials (QCSFO) to work with the CCMD in order to perform research in the fields of training and management.

As recommended by Board members and following a consultation led by Serge Bastien, it was suggested that research on one of the common priorities of the Council and the CCMD be conducted, namely horizontal management. Nine projects were put forward by Council members, and two were selected, among which was the present project. Between April and June 1999, discussions with representatives of the QCSFO, led by André Gladu and then by Serge Bastien, and consultations with André Gladu, Michel Cailloux and Jean-Pierre Gauthier allowed us to identify a problem and some research themes. In the month of June 1999, a project was presented to the CCMD that basically accepted the research proposal and contributed part of its financing. Project development then continued during the summer of 1999.

In September 1999, the ENAP and the CCMD agreed to maintain their collaboration at several levels, among which was research, and in October 1999, this project was accepted as an opportunity to collaborate.

In October 1999, René Lapierre is being given by the QCSFO the mandate to co-manage the project together with Jacques Bourgault; the QCSFO reviews the project, defines research areas and accepts the intervention protocol. In November 1999, it qualifies 14 projects among the 31 submitted by its members from 18 departments. The original sample consists of fourteen cases selected by the Quebec Council on the basis of the following criteria: project relevance, duration, progression diversity, diversity in terms of departments and regions, and diversity as to nature: horizontality of design, in operations and support for action. A common grid is then applied to all of them. The Council also designated the group coordinator who selected members on the basis of their diversity and their involvement in the project. The responsible scholar selected his colleagues on the basis of their past and present interest in the issue and of their geographical location. The Leadership Network accepts to take part in the project and to make a financial contribution. In the middle on November 1999, relevant agreements are being signed by institutions and the project can then begin.

In December 1999, Jacques Bourgault writes detailed specifications with René Lapierre, elaborates a conceptual framework for analysis and undertakes to interest 14 scholars in selected cases, while René Lapierre organizes all 14 research grounds. Scholars come from 8 regions in Quebec and from 7 universities, among which 6 are from the UQ and 5 have relations with ENAP. Projects apply to 7 sub-regions in Quebec (Abitibi, Saguenay, lower St. Lawrence district, Quebec, Trois-Rivières, Sherbrooke and Montreal) while some apply to the whole province. At least 16 federal departments and one agency are directly involved.

Research starts in January and lasts until the beginning of March 2000. Reports prepared according to specs are completed toward mid-February and mid-March 2000. Only one of the 14 projects had to be abandoned due to availability problems with participating civil servants during the timeframe selected.

As planned, a pooling seminar was organized by René Lapierre and participants met in Montreal on March 17, 2000. A total of 29 persons were present, among which representatives from the CCMD, the Leadership Network, the QCSFO, 10 scholars and 12 civil servants involved in the projects under study. Deliberations are being recorded in order to allow the production of a summary.

Project openings continue to be:

- a continuous learning opportunity for civil servants;
- an opportunity for reflection and learning by organizations involved in the cases or their study;
- an opportunity to exhibit the administration and work of civil servants;
- an opportunity to update the knowledge of scholars;
- an opportunity to create contacts and develop a relationship between scholars and civil servants;
- the production of a report on CCMD efforts;
- the development of research useful to the CCMD, the Leadership Network, the QCSFO and the ENAP;
- the production of a work by scholars.

Authors wish to thank for their essential support the CCMD, the QCSFO, the Leadership Network, the ENAP, every department and agency involved, as well as every civil servant who attended meetings, supplied information and revised texts. Without the efforts of all these people, results of such a quality would have been impossible, especially in such a limited time span.

Very special thanks go to scholars and civil servants who so generously accepted to work on such a curious project surrounded with such particular constraints.

Authors wish to thank Evelyne Morrisseau who acted as research assistant and especially Carole Garand who, in her role as executive assistant, was involved in the production of this report and in the the problem-free conclusion of the project.

Introduction

Frontiers between public organizations appear more and more formalistic and a symbol due to interdependency, intersectoriality and especially interdisciplinarity. Nevertheless, organizations always structure themselves based on their fields of preoccupation classified according to the law, and communication processes of those organizations remain mostly vertical and hierarchical. As a result, public employees and managers are being accused of using the *silo approach* to design and manage policies and programs, whereas the reality is more complex, diversified and based on an interdependency of problematics.

Managers with silo vision are accused of seeing other organizations or even their colleagues of the same organization as enemies or competitors, while in some cases they could create with them collaborations, partnerships or alliances in order to produce and deliver public goods that are better adapted to the needs of citizens, of a superior quality and at a lower cost. They could do so through *horizontal management.* Several fields are objectively horizontal, but they are still managed *as silos* due, in particular, to organizational cultures and the constraints of traditional forms of management.

Horizontality – A Definition

Horizontality essentially exists when one or several managers of one or several organizations address a question no longer based exclusively on preoccupations for which they are responsible, but on a wider approach aiming at including interests, resources and constraints of other stakeholders of this field. They can be, for example, people designing an intervention in a field or a region, others pooling their resources, others jointly managing the complementarity of their actions or finally, managers choosing simply to share expertise, information or an opportunity.

Horizontal management takes different shapes all under the same name but with constantly evolving forms. It is called sometimes interdepartmental actions, alliances, joint ventures, co-actions but especially partnerships, a term often used by the Government of Canada and the Treasury Board Secretariat.

In its most authentic expression, horizontal management implies that anyone or any organization, upon reflecting on a case, formally asks itself who else has interests in such a case and tries to associate that organization or that person with its development in an overall perspective. This approach differs radically from the traditional silo approach where the interest tracking drill was used to identify threats, obstacles, opponents even enemies: horizontal management differs from the traditional approach since it considers "others" no longer as potential enemies but as partners. This approach will obviously amaze by its candor and innocence due to its actors who give priority to general interest over particular recognition.

Partnership is one type of horizontal management: actors identify, individually and vertically, their interests in a deal and the possibility to take part on a contract basis in a common project as partners; the expected benefits of each partner and its contributions are then carefully

evaluated in order to typify the behaviour of each of them.

This experience can involve only managers of a given department, or a given level of government, or it can include specialized pressure groups or citizens mobilized around an issue. Horizontal management is intended to be very broad in order to encompass segments of a single department or of the commercial corporation as we saw in several cases that we studied. Some people differentiated between horizontal management and the partnership that would include groups from the commercial corporation and that would have a more contractualized and legalized basis; our experience does not allow us to concur with that definition since several forms of involvement by the commercial corporation did not have a contractualized basis at first although various types of formalization appeared during the life cycle and development of some long-term projects. Therefore, formalized partnership appears as one of the possible manifestations of horizontal management. In fact, projects can be supported by approaches involving several degrees of formalization ranging from the designation of a "note taker" that changes for each meeting up to a permanent secretariat within an organization newly created for the sole purpose of completing this project.

2. An Increasingly Obvious Need

Although the term "horizontal management" sounds modern, the reality of the preoccupations with which it deals is far from new: interdepartmental issues, and consultation and co-ordination committees have been in existence for a long time.

Transition to a joint-action process, the size of consortiums and the involvement of diverse partners are typical of this new concept application.

Of course, this need is being perceived more clearly than ever; the benefits of synergies are better recognized, the multidimensional side of thematics is admitted, together with the intersectoriality of actions. Issues being the object of public debates involve increasingly diversified actors; the actions of some stakeholders influence the agendas of others; and finally, the new public finance management framework and citizen expectations invite us to replace competitions and redundancies with complementarity and synergy.

3. A Reversal of Acquired Logics

Horizontal management models deal with organizational cultures and agent behaviours, whether from the private, public or non-profit sector: one must cooperate rather than fight and once in a while allow the other to receive recognition or symbols of power (jurisdiction, budget, employees, media or political recognition) that would have been coveted some time ago.

In the past, organizational reflexes led us to try to overcome difficulties by modifying structures (reorganizations), employees (find more confrontational people) or power areas (acquire more qualifications). These approaches all share the monopolistic vision of action and

lead to a sterile and costly reinforcement of confrontations. In such a context, horizontal management reverses the logics of bureaucratic empires isolated from customer service. It appears as a durable alternative to flowcharts and conflicting cultures; it provides the organization with positive, economic and constructive mechanisms allowing to solve problems. Finally, the new public management somewhat encourages such a reversal of logics acquired through decentralization and partnership approaches.

4. An Emerging and Diversified Practice

Horizontal management seems to be taking an unlimited number of forms: whenever organizations pool information, analyses, powers or resources, or they decide or act together, we have horizontal management.

Studied cases belonged to one of three categories based on their intended goal: in four cases, exclusive departmental resources were pooled to save means and increase impacts; in four cases, resources were pooled in order to better reach their clientele; in five cases, resources were pooled with those of other groups of the society in order to improve the quality and impact of their action.

The analysis of the 13 cases under study demonstrates that several typologies could be responsible as shown in the list below:

4.1 Typological Formulas

4.1.1 Based on Mandate:

- Design (First Nations, Development Montreal, PSL)
- Support (LSSS, LSSS, continuous training)
- Operations (Marine Park, Model Forest, Québec maritime, Visibility, Museomobiles, Youth Café, Team Canada)

4.1.2 Based on the Extent of Formalization:

- working group
- joint group
- joint committee made up of civilians and public servants
- interdepartmental committee without a secretariat
- interdepartmental committee with a permanent secretariat
- interdepartmental committee with full-time coordinator but without secretariat
- responsible administrative team

4.1.3 Based on Who Participates:

- call to the civil partnership: rather general but especially PSL, Marine Park,

Québec maritime;
- targeted group: PN, Museumobiles, Forest
- targeted customers: PN, Museumobiles, Youth Café, Forest
- Federal departments only: LSSS, Development, Visibility

4.1.4 Based on Project Objective:

- develop a policy (PN)
- harness the resources of a region (Marine Park, Québec maritime, model Forest)
- protect a resource (LSSS, Marine Park)
- put in common administrative or technical means (Visibility, Team Canada, Montreal Economic Development)
- access citizens (Youth Café)
- facilitate access for citizens (Museumobiles)

4.1.5 Based on the Policy Management Step:

- design/elaborate (PN, model Forest)
- decide (Montreal Economic Development, Québec Maritime)
- implement (Marine Park, Visibility)
- manage (Youth Café, Museumobiles, Team Canada, LSSS)

4.2 Samples of Horizontality Project

4.2.1 That Benefit the Civil Partnership:

- financial association to help elements of the society
- technical association to help elements of the civil partnership

4.2.2 Mutual Benefit:

- technical or financial associations with the civil partnership to promote mutual help

4.2.3 Between Departments:

- simple departmental agreements
- sharing of information and reflections between departments
- sharing of support services
- sharing of production services
- sharing of dissemination services
- sharing of access services
- single-window concept
- regional consensus of departments to general purposes
- action-based consensus of departments to specific purposes

4.2.4 Associations, Government and Civil Partnership Having a Global Purpose

- integration into a Plan of diversified action from all horizons

4.2.5 Government Encouraging Civil Partnerships

- groupings of civil partners

4.2.6 Between Governments

- agreements between two or more government levels in order to design or offer a service

5. *Benefits*

One can easily imagine the benefits of horizontal management: reduction of conflicts, therefore dormant costs; sharing of costs and expertise; economies of scale; increase in efficiency through synergy, cost sharing and complementarity; adventist confrontation of approaches and interests, objection to prejudices through the diversity of protagonists; flow increase and information crossroads; user service prioritized as a common denominator of mobilization; increased efficiency through more complete analyses and the reduction of mutual neutralization conflicts; legitimization of the public image among citizens through the reduction of redundancies and conflicts and through a better involvement of groups from the civil partnership; increased employee motivation.

6. *Difficulties*

Horizontal management, of course, is not presented as a universal remedy to every problem experienced by organizations and we do not pretend that it can replace vertical management. Our purpose simply consists of accepting it as a complement to the limits of vertical management and especially to recognize that the added value of this complement, when properly used, far exceeds the costs of putting it into practice.

Horizontal management will encounter several stumbling blocks due to its nature, its counter-cultural character, its being new in terms of action and the opposed interests it often brings together.

As a matter of fact, how can we manage the multiple loyalty of participants? Project team members must be governed by what rules of ethics regarding information disclosure? How can we build trust within the group without losing the trust of members from the original organization? To whom do the group members report? Will this project be included in the members' performance evaluation? Who will make this evaluation? On what basis? How can we

help a unique and innovative project involving actors from the civil partnership make progress, in due conformity with national standards by which public administrations must abide?

7. An Empirical Research

Our study of the horizontal management practice is based on an analysis of 13 horizontal management cases realized in Quebec during the past years by the federal administration (see case list in Appendix III).

The original sampling consists of fourteen cases selected by the Council of Senior Officials on the basis of the following criteria: sufficient duration, diversity in the completion status, diversity of departments and regions, diversity of nature: horizontality in the design, operations and support for action. A common grid is applied to them.

For each case, a researcher and an official in charge were selected. The discussion team of each case also included between four and eight persons who participated in project design or operations. In general, they came from the federal civil service but also from partnership groups that were involved in the project.

Each case was the object of some twelve hours of group discussions that took place during two to four meetings. Discussions had to allow to identify the project chronology with its triggering factors and highlights and we then had to describe difficulties and obstacles and, where applicable, how those obstacles had been overcome. Finally, the group discussed management and leadership abilities, enhancing factors and the exportability of this formula.

The civil servant in charge was organizing and conducting group meetings while the researcher noted the answers, invited the participants to examine some questions more in depth, ensured compliance with the research protocol and presented us with a summary record of each case.

Summarized Description of Studied Projects:

- **First Nations**

  The project consists in jointly elaborating an overall policy on income security for the 31 First Nations of Quebec and Labrador. The said policy must be acceptable both to the Chiefs of First Nations and to the Department of Indian Affairs and Northern Development. We wish to have a policy jointly designed by basic stakeholders rather than consulting with First Nations once the policy has reached an irreversible stage. This policy takes into account interfaces with some dimensions of other policies such as health. Horizontality comes from the joint group that includes two representatives from each party; those of the First Nations represent the Commission reporting to the Assembly of Quebec Chiefs, while representatives of the INAC report to the regional office that reports to INAC headquarters. The Commission is financed by Health Canada

and by the province of Quebec (ministère de la Santé et des Services sociaux).

- **Federal Visibility in Abitibi-Témiscamingue**

Through the impetus of the Canada Information Office, this project consisted in pooling resources, energy and expertise in order to produce and broadcast a corporate message more efficiently. Eight departments were involved and the CIO contributed special funds to this operation that allowed the integrated participation of federal departments in two information fairs and that now aims at producing a regional television broadcast.

- **Federal Action Strategy of Greater Montreal**

In 1995, Paul Martin, then Economic Development Minister, retained the idea to group within a single strategy the federal interventions of some ten departments in the Greater Montreal area in order to make them more visible, more cohesive and more efficient. An interdepartmental committee was created and held 18 meetings between 1996 and February 1998; five intervention axes are selected by this committee chaired by the federal deputy minister outside of the Capital who manages the FORD in Montreal, supports committee efforts and furthers the exchange of information between departments that remain responsible for their programs.

- **Youth Café**

In order to prevent squandering of the federal government's youth programs, a table consisting of 13 federal departments and organizations proceeded, based on the initiative and under the management of HRDC, to set up a single window adapted to the preferences of young people. This Youth Café, a pilot project, opened its doors in Montreal in April 2000 and will also be used for conferences, information sessions, and as a location giving access to information technologies.

- **St. Lawrence Action Plan**

The deterioration of the St. Lawrence, its shores, its fauna and its flora was the object of an ambitious concerted plan of action which Environment Canada, together with several other federal, provincial, regional partners and others from the private sector and civil partnership, implemented in the month of February 1988 in order to reduce pollution sources, restore the waterfront and enhance access to it while promoting the regeneration of the aquatic flora and fauna. The next phase consists of the appropriation of these locations by communities.

- **Team Canada Inc.**

An integrated service table was created in 1996 in order to avoid redundancies and to meet new needs in the field of services offered by the Canadian government to further exports by companies of the Quebec area. This table involves 15 federal departments and

organizations, although Industry Canada, Agriculture Canada and Canada Economic Development (acting as coordinators) are the main promoters. From a virtual agency, the creation of a formal agency is now being contemplated.

- **Québec Maritime**

Created in 1997 after informal experiences conducted since the end of the 1980's, the Québec Maritime group combines Parks Canada, Canada Economic Development, Quebec departments and organizations, local associations, RCM's together with companies and organizations working in the tourism sector. This group is intended to further the growth of the tourism sector in the area by developing new tourist products with a national interest and by reinforcing the presence of the Québec maritime sector in these markets. The group allows economies of scale, continuous presence during international shows, fairs and exhibitions; it also leads to strategic investments resulting from the consensus of partners rather than simple piecemeal projects that have no significant impact. This project is coordinated by an executive committee involving directors of participating regional tourism associations.

- **Health Canada Development Centre**

In 1993, within the framework of reengineering activities, the Québec regional directorate created a self-learning centre for employees. This centre develops its expertise and its notoriety in order to offer later on, together with four other departments and organizations, career management, employability development and continuous training activities to some 20 federal departments and organizations. In 1999, it became AGORA, a meeting place allowing to create contacts and partnerships.

- **Museumobiles**

Beginning in June 1998, eleven departments pooled their resources in order to create Museumobiles, a travelling museum aiming first of all at promoting federal programs and services to senior citizens. A departmental working group, piloted jointly by two departments (Health and Veteran Affairs), designed and organized the project that was implemented during the summer of 1999 and in which the private sector is also involved (museology company) together with non-profit organizations (senior associations).

- **Model Forest**

The Lower St. Lawrence Model Forest, launched in June 1992, led in 1993 to a cooperative agreement under the guidance of Forestry Canada. Some forty partners such as companies, unions, departments of both levels of government and universities are among the promoters. Twelve of them play a more active role and manage capital facility interventions and operations for renewable resources, such as the experimentation of new forest management methods in inhabited locations, interventions in revitalization areas, and the sharing of capabilities. A corporation was eventually created, namely the

Corporation of the Lower St. Lawrence Model Forest.

- **Saguenay-St. Lawrence Marine Park**

  Responding to the idea of creating a Marine Park expressed by two researchers during the 1970's and to the awareness for protecting the beluga whale, Parks Canada undertook studies in 1984. In 1990, the Canadian and Quebec governments signed an agreement leading to the creation of such a park and of a harmonization committee comprised of representatives of several departments from both governments. In 1995, a master plan was adopted and a coordination committee was created involving public partners (Quebec government, municipalities, regional county municipalities, First Nation reserves), near-public partners (regional tourism associations and related organizations), private partners (interpretation centres, museums) and non-profit partners (researchers, associations) in order to ensure compliance with the plan by integrating actions to preserve and promote park land and maritime tourist routes.

- **Locally-shared Support Services (LSSS) Shawinigan**

  During the Spring of 1994, a meeting involving ten federal departments of the Shawinigan region examined the possibility of pooling their services in order to, like the public service Council on Renewal, improve services and reduce overhead costs and corporate expenses. Four working groups were created and they presented a report to recommend initiatives allowing savings of 2.5 million dollars that were reinjected into operations in order to improve the quality of services. These initiatives allowed the pooling of specialized services in the field of human resources, equipment and premises, customer service tools, studies and expertise.

- **LSSS Estrie**

  The Conseil des organismes régionaux en Estrie (CORE), created in the 1990's includes six departments and organizations and allows the organization of single-service points, the pooling of resources and services and an exchange concerning day-to-day problems between managers who are relatively isolated from the central nervous centre of their department. In the fall of 1999, CORE repositioned itself around three targets, namely visibility in regions, interdepartmental mobility and the development of executives and managers.

8. Observations

A pooling seminar was held on March 17 with civil servants, scholars and sponsors. Scholars responsible for cases began by summarizing the case under study. Five discussions then followed on research thematics: difficulties, benefits, management abilities, leadership abilities, success factors, exportability. Participants could intervene at will during each of these discussions and some took the floor more than once during a single discussion. A summary was

written on the basis of the consensus reached and then submitted to participants for additional comments. The purpose of this section is to reflect the consensus that was reached during the seminar. Due to the method used for discussion (nominal group), the following ideas came from all participants and none of them in particular could, in a fair or reliable manner, be held responsible for any of these observations. In order to guarantee debate quality, participants were ensured that their comments, although they were registered, would be combined and presented in a non-nominative fashion. For those reasons, they all come with the masculine gender. Some participants could relatively disagree (not to a major extent) with some of the comments that follow.

Therefore, we wish to thank the true authors of this section, namely (according to their position in the room) Pierre Kyer, Michel Charland, Jules Léger, René Reid, Pierre Bertrand, André Gagné, Éric Noël Bouchard, Éric Montpetit, Christian Rouillard, Luc Bernier, Daniel Maltais, Gilles Corriveau, Sylvie Lefebvre, Ronald Beaudoin, Louise Kane, Francine Préfontaine, Guy Crépault, Mario Roy, Monique Papineau-Couture, Serge Tessier and Serge Bastien. Patrick Boisvert of the CCMD acted as observer.

8.1 Difficulties to be Overcome

The earliest difficulty encountered resulted from *truly understanding and accepting the procedure* within participating organizations, since some of them, some of their directors can be content with "pretending" to participate because they feel pressure from upper levels or from fashionable currents. They do not want to be seen as old fashioned, carried by change or closed to innovation. Horizontal management forces us to give up our interventions guided by the sole limited interests of the source organization. We are therefore confronted with the fragilization of participants who can be led to take positions that are more beneficial to the project than to their organization. In addition, a given group can serve as a vehicle for several different understandings of a partnership and expectations will then vary accordingly. The past can also affect the present when past frustrations eat up the mutual trust that now prevails. However, trust will eventually be restored through practice.

Then comes the *real involvement of member organizations* of this project: politically speaking, the horizontal involvement must be identical to what is seen in the field. Members are sometimes interested to various degrees and some do not translate their words into action, while some try to limit their financial contribution and others omit to designate participants to some sensitive meetings. The group must clarify its rules of operation from the very beginning, if possible, or as soon as a problem appears.

Once the project is in motion, the *traditional organization culture is challenged* by the formula; this model goes against the culture: an executive is punished for having played the game by allowing a budget deficit leading to savings of ten times that amount in other departments (he should have negotiated his strategy in order to get transfers); "the true life remains vertical and this kind of business is considered marginal!"; the actors' contribution to this formula is not yet valued by the organization and one must be convinced in order to participate; organizations are still sending a double message in that regard: "Go ahead, but stop bothering us with that!". Time

and any success will take care of everything.

Another difficulty can result from *participants themselves,* while some of them remain too close to their organization and interests. Insecurity appears if we fear that part of an organization will disappear or if conflicts happen within transversal issues and vertical organizations. Problems occur when participants lack expertise, influence or relationships in their environment.

Group interaction is another challenge. All members must be given significant responsibilities. We must avoid too fast a rotation (variation) of members. Group momentum must be maintained as well as the intensity of the external support to the group. All members must agree from the very beginning on a common plan to communicate the appreciation of contributions, actions and results.

National standards constitute another difficulty that can hinder the project throughout its execution: the budgetary formula must adapt to the organizational formula that was selected; standards of the Canadian government (bilingualism, legality, expenses, publicity, administrative procedures) differ from those of other levels of government, from methods of private partners and from NPO's. Finally, when the horizontal project takes the form of a small virtual organization and includes members from different horizons such as citizens, representatives from pressure groups and other levels of government, the project team sometimes finds it difficult to understand and accept complicated processes as well as having to suffer those long delays resulting from its belonging to a wider system within the Capital. Out of the 13 projects that were studied, only four involved exclusively agents from the federal level and they were all created in order to lighten the system!

We finally come to the difficulty of *project duration perspectives*: one must contemplate project continuity or development within the framework of a more stable and formalized formula. If it has been working experimentally, punctually or informally, could it also work according to a more permanent formula? The commitment of participants must be supported during those shady times of questioning and transitions when we speculate and negotiate on coming structures, future budgets, business plans, recovery costs, etc.

8.2 Success Factors

Five different reasons can make the difference between project success and failure. First of all, the *nature of the project* can play a key role. Some projects are more developmental in nature due to being in the centre of a national crisis (ice storm crisis) or to being associated with a noble cause (protection of animal species, development of a region) or because they meet a well-defined social and political demand (depollution of the St. Lawrence).

The *framework of the mandate given to the project* seems to be fundamental: a clear contract is required between partners, suppliers, users or correspondents, and sufficient means are required in terms of financial resources, political and administrative support, human resources and time. Precise, visible and concrete results must be contemplated and the timeframe must be

clearly defined. It is also very important for the project to be part of an initiative that enjoys the support of a high moral authority such as the QCSFO.

The *management of expectations* is also important. If immediate consequences are not seen or felt, some impatience or cynicism might be demonstrated. One must therefore ensure and diffuse a realistic dosage of expectations while taking into account the livelihood of the model and vertical interests. Expectations should focus on the problem to be solved and not on the symptom or its symbols: participation must not degenerate into demagogy where anything is done under that pretext. People who succeed in such projects are realistic. They accept a marriage of reason from which they expect interesting results even if they realize that their interests are not totally identical. Expectations are all the more important when participants know how terrible the consequences will be in case of failure.

Participants often make the difference between success and failure. Their implication must be authentic and their characteristics must be those of "good" participants (cf. infra). Such formulas require ingenious people who will do whatever the legal system allows them to do. This is working thanks to employees who take risks and who go forward even when things are not totally clear and comforting. When participants have much expertise in their field, they are less defensive and more prone to change. They must know how to strike a balance between enthusiasm and patience.

The table *conduct* is crucial. It must begin with a definition of dominating values common to all group members. One must clarify the functions and role of coordinators or moderators, especially if there are many. One must define a procedure where minorities are perfectly comfortable to present their "real" point of view: this is a special group where the full contribution of everyone is a factor of success. One must avoid creating subcommittees that will sectorize/verticalize problems even more and take the accountability from group members who do not belong to any subcommittee. Everybody must be forced to take over all aspects of a problem. Besides, too great a number of committees and an excessively formalistic operation would create delays and slow down momentum. The group must have an accelerated action schedule and avoid getting bogged down in details during group discussions. The moderator must ensure a strategic management of sensitive issues: in one case, he avoided discussing the finances issue that would have caused the project to fail. This issue was covered later on when the group was ready. The group capacity for self-criticism and collective learning is also important. No witch's brew or management model could automatically lead to success because each situation requires some adaptation.

Success often depends on how important a problem is perceived and on its sufficiently critical character. The number and complexity of interest owners does not seem to be an important factor due to the diversity of situations.

8.3 Management Skills

For the purpose of this exercise and in order to avoid repetitions in the sections that follow, management skills have been divided into three groups: those related to analysis, those related to

organization and those applying to relationships.

Management abilities in terms of *strategic analysis* have been described as 1) having the "feel" of the macro analysis of environments and their evolution and 2) as having an interest in continuously repeating its analyses. Such a manager has a strategic vision of his environment, a project, and he knows how to get everyone to adhere. He is indisputably open-minded. He thinks about the long term. He does not underestimate impending difficulties and knows how to address them in advance. He has an obvious political skill (in the tactical sense) to help case files progress within his department.

One could not minimize the *organizational capacities* of this manager. First of all, he has the mentality of a public entrepreneur. He knows how to prioritize results. He is comfortable when managing ambiguity; he accepts risks and is comfortable with it. He adapts to evolving changes in his environment and works in an organized fashion within a constantly-evolving organization. He manages the sharing of responsibilities of his group. He facilitates the work of others.

In terms of *relationships*, this manager is most respectful of his partners. Open-minded, he combats prejudice and received ideas; he is capable of gaining support from outcasts to make the group interested in all its members; he enjoys a great deal of credibility among members and in his environment due to the positive relationship he has with people. He is a good negotiator, more reasonable than ferocious because he knows that short-term victories build systems that do not last. He shows much transparency with group members. He can reveal his limits to anyone.

8.4 Leadership Abilities

This horizontal manager bases his leadership on influence and expertise, because he will seldom enjoy authority in the traditional sense of this word. In terms of *being*, this leader incarnates and embodies project benefits, he energizes the project and does group maintenance. He has a modest ego, a *good team spirit* and a great listening capacity, even for what is left unsaid. He is highly responsive and knows how to make words more coherent. He is frank and *does not play games*.

He knows how to *create a collective vision*, to come up with gathering objectives from which everyone benefits. He knows how to communicate this vision and to *mobilize* people around it. He knows how to recognize and reveal the power of the concept that he manages and how to use it in order to mobilize people. He *incarnates* the project without taking the full benefit of it, and as a leader, he lends himself as a target to critics but knows how to place emphasis on his collaborators when he is being praised.

His sense of humour is *gathering* and generates pleasure within the project. He does not take himself seriously and knows how to create a user-friendly climate at work. He builds personal relationships with members rather than acting with them on a "role-to-role" basis. He never hesitates to make decisions of overall interest that will bring him no personal credit.

Because of his good *judgement,* he avoids agonizing questions when the group is not ready to live through them. He works by consensus and generates discussions where everyone feels free to positively express his deepest thoughts and his limits.

8.5 Ideal Members

The ideal members of horizontal management project teams could very well live comfortably within organizations that work strictly on vertical projects… provided that their projects are innovative and motivating and that they restrict their propensity to question well-established processes. On the contrary, agents of vertical organizations who feel secure with the help of a clear definition of their lines of authority, field of jurisdiction and tasks to perform, risk to suffer frustration within the framework of horizontal management projects. On the other hand, several of the characteristics mentioned above are the prerogative of employees working in vertical organizations… incidentally, are horizontal team members not the result of vertical organizations? However, not all the employees of vertical organizations can perform well in horizontal projects.

Members must first of all prove their aptitude for *team work*. These people are *flexible* and open to change.

They feel a need for *self-fulfillment* through professional work filled with challenges and achievements considered as being useful (Maslow model).

They know how to *join a common project* because their commitment is real. These members are capable of *being frank and of carrying out positive exchanges* concerning controversial issues. They have ambition for mutual aid and are aware of the impact of their actions and attitudes on others. They are *curious about others* and behave patiently and openly with them. They personally adjust to the level of others' progress.

They do not suffer from *personal insecurity* and are courageous enough to get involved when converting their words into action: they commit themselves before the group/project and do not fear to face the music later on within their home organization.

8.6 Implementation Dynamics

The project will be executed even better if everything remains simple. Therefore, the ideal solution consists in having few people around the table and few managers demanding periodical accounts.

Each person involved in the project must adequately measure the organizational colour he wishes to preserve. He must also ensure its transcendence when adding it to the group. He must be simultaneously conscious and distant in order to play with others. He must manage some perspective and break with the culture of his home organization.

The leader must create and maintain a corporate memory because people representing their organization are sometimes replaced as their career evolves. We do not always want to start over and the group should not suffer any delay every time the representative is replaced.

People sitting at the issue table must feel that they have some real power, otherwise they soon run out of steam. This power and its achievements must be identified and constantly remembered.

These groups must be supported, more than usually, since they are simultaneously on the fringe of structures and lines of authority: meetings must have agendas/minutes/rooms/ punctuality/follow-ups. Otherwise, the group will soon disintegrate.

The more this formula is seen as being efficient by others (executives, central jurisdiction, the environment), the more they will support it. Incidentally, in order to get any support, the rewarding aspects of the formula must be sold properly and nothing can be taken for granted in that respect.

Members must be capable of making a mutual adjustment based on the nature of the project and the context and of accepting that adjustments to objective changes of other partners or stakeholders in the area affect project objectives and, to a certain extent, their degree of effect.

8.7 Group Animation and Maintenance

Such a group being innovative, non-standard and fragile, group animation and maintenance efforts play an important role in its success.

Several types of group management have been observed from the lesser formal to the best organized ones: ad hoc secretary/rotating secretary/secretary changing each time/persons jointly responsible/pivot support/coordinator/structured incumbent. Each type of management implies different costs: for example, better organized modes imply a salary to a full-time person in charge, maybe to an assistant, but in all cases to a relatively sophisticated secretariat. On the other hand, less organized management methods demand greater operational involvement by members (to compensate for the lack of a secretariat) and everybody must be vigilant with regard to management, team and project issues in order to compensate for the lack of formal leadership. In such a case, the quality of life of the group will have a deciding effect on the project capacity to succeed: expectations that are usually entertained with regard to the traditional leader now apply to the group capacity to manage itself.

The horizontal management group is a "high maintenance" group (for its members and their original organizations), because it is not supported naturally, but it is rather "opposed" by traditional bodies which it confronts (don't we pretend to be thus completing projects which vertical structures, to which we are speaking, could not successfully complete?). We must therefore invest in order to create and preserve a community spirit within the group. The "high maintenance" of a group implies special investments by its formal and natural leaders in order to maintain both its dynamism and cohesion: dynamism refers to enthusiasm and motivation, while

coherence applies to stringency and to targeting reflection and action. This "high maintenance" becomes possible when giving more importance to mutual watch by members in order to detect group members showing relationship-related maladjustments, a decreasing motivation and discomfort regarding the development of their work agenda. "Maintenance" then translates into actions leading to the voicing of difficulties, to group sharing and to the consolidation of the group agenda. Finally, the purpose of this "maintenance" is to improve group cohesion by celebrating and organizing common activities that are both professional and social, and the elaboration of common points to combat.

The overall challenge consists of maintaining the momentum both within and around the group since it can wear out and fall into sullenness. However, unfortunate experiences of the past, combined with failures due to precipitation, can help people become more patient.

Special resources are required to preserve the group and it is up to the leader to find or create them.

The person in charge of the group must constantly mobilize and remobilize its members, their source organizations and the environments surrounding the project. For example, member mobilization is made possible through documentation, by viewing the positive impacts of their project, that of source organizations and of surrounding locations, by reminding them of the concrete benefits they will enjoy when seeing project objectives become a reality and by continually communicating project results and positive impacts already observed with each and everyone. A public reminder of supports to vertical structures is also part of the maintenance rules.

The moderator must systematically organize celebration-events around important moments in the group and project lifetime, and this is even more important since the group enjoys no natural or traditional organizational support.

8.8 Accountability

Accountability implies reporting on the use of resources, on attained results and on compliance with constraints. It can take several forms depending on project nature, object and organization: it can be done individually (performance evaluation), through the corporation (loyalty to the source organization), on a functional basis (loyalty to the project group), politically (accountability of political leaders or their representatives), hierarchically (by giving reports to the immediate supervisor) and centrally (by conforming to operating rules governing the delegation of authority in central organizations: TB, PSC, [MTPESG], etc.).

In some cases, organizations really react to these projects: "My project was part of my key commitments based on which I was evaluated". In other cases, they are still very far from classical organizations… except when they lead to complications in the classical way of operation. To those who regret this irrefutable fact, we say: "Talk to people around you and lobby if you want it to be recognized!"

Accountability implies a characterized and quantified description of results and a certain measure of performed actions, results and observed impacts. Therefore, participants of a horizontal management project sometimes pursue different, although similar objectives; the performance and evaluation follow-up form must account for this diversity of objectives of actors involved in the project.

It seems that evaluation forms given to private contractors are often too costly compared to total project cost. They are sometimes improperly synchronized with project progression and rather artificial since they are ordered in advance and designed by a cell that is located too far from the project.

We must accept that project objectives might change while the project is under way, especially when such a project is being carried out for the first time or it takes place in an evolving and diversified environment over which we have no control.

Accountability continues to be a problem if the source organization and the horizontal group keep on seeing members as "representatives-agents" of vertical organizations. We must not underestimate vertical resistance as problems avoided at the group table will reappear later when each vertical entity will have to validate the project.

An accountability problem happens when group members cease to belong to their source organization in order to belong to the group. By identifying themselves as being too close to the group, they lose track of the power of logics, of constraints and of the reality of the power relationship within their source organization; and for that reason, they give erroneous opinions to the horizontal group which then selects action strategies that are doomed to failure. By identifying themselves as being too close to the horizontal group, they modify the image projected within their source organization: they used to belong to "them", but they now belong to the "others" and they lose all collaboration assets with their colleagues as well as any credibility and conviction before them. As members of the horizontal group, they feel entrusted with a mission of trust with regard to their source organization that they must convince to collaborate however they can. They feel like traitors or incompetent if vertical resistances cause substantial modifications to the project. Here is why they simultaneously tend to identify themselves with the horizontal group and to depart from it while trying to use organizational life opportunities within the vertical organization in order to hook up the horizontal project to it without ever confronting face to face the resistances of their source organization. Rather than denying his identity, the participant is interested in laying out all constraints on the table and in discussing them openly with others in order to find a solution.

8.9 Types of Horizontal Management

Typologies can be very simple: small short-term projects without many partners, or large and complex long-term projects involving several partners with very diversified characteristics and even with rather opposing interests.

According to a member, there would be two types of horizontal management: one based

on activities and one based on customers. Others add a type based on projects and another based on purpose.

There are projects to design policies and programs, others to support operations, and finally, others to perform operational activities.

One can find experiences that apply to each of the seven main steps of public management: 1) pooling of information; 2) common definition of a problem; 3) common elaboration of solutions; 4) decision-making; 5) joint implementation; 6) common management; 7) common evaluation.

Three types of resources are pooled for a horizontal project, namely information, means of action and the decision-making authority; **information** is being pooled during each of the main seven steps of public management; contribution to **resources and means** was observed during all of those steps, except for decision-making; **joint decision** allowed to collectively define a problem and its properties, to qualify solution options and to collectively make strategic and operational decisions.

One cannot make too much typology based on the organizational support, because there are no typical models: it is more of an emerging phenomenon with a variable geometry support than a very typed structure. Several types of partnerships have been observed that are not the only expression of horizontal management.

Some people could also make typologies based on associates: same level of government; only governments but from several levels; with participation from outside of the government: NPO's and private.

8.10 A Natural Life Cycle for Structures?

Structures are created to respond to a need. The need, marked in time, characterizes the structure based on constraints that exist at the time of their creation. The objective of structures is stability, permanency and rigidity. However, needs evolve and one must therefore answer changing needs, punctual needs and face unavoidable difficulties resulting from created structures. Since all structures come with their problems, horizontal management sometimes allows one to overcome or compensate for the structural approach.

In some cases (except for punctual interventions), horizontal projects seem to be designed to undergo progressive degrees of formalization, and then fixed forms if projects are working (networks of interest, community, committee, secretariat, structure). This begins with the consensus structure and then continues with the operation structure that is being created. As soon as formalization appears, a new need for horizontality is generated. Besides, other horizontal projects themselves could have been pooled.

Horizontal silos can come after vertical silos. These horizontal silos imply major drawbacks when their members stop thinking in "corporate terms" or in terms of overall result in

order to concentrate on their horizontal contents only. Their evaluation leads to a dialectical question: are we heading toward an eventual horizontal drift after the vertical drift? Since horizontal projects try to answer new needs that sometimes refine or replace previous needs and since such projects simultaneously try to spread in time and to acquire structured supports and formal mandates that become restricting for vertical organizations, they must ask themselves to what extent their fate has nothing to do with that of vertical structures.

From then on, we must distinguish two types of horizontal projects, namely punctual and non formalized projects with a slightly codified mandate as opposed to those intended to become more permanent and formal "structures".

8.11 Exportability

The exportability of this formula is less a matter of subject or field of application than conditions conducive to circumstances or to the development stage of a problematics: executives must be really willing and team members must enjoy a political opportunity with enough autonomy.

Technically speaking, provided that we have enough means and the proper organizational cocktail, this horizontal management formula could be used to a certain extent anytime we wish to reduce inconsistencies and to serve people better. This is not a cure-all. An adequate context and factors conducive to the success of this formula are required. Besides, this formula is being cheerfully applied in the private sector (joint ventures, partnerships, alliances, capital equity participation, array groups, project teams, job shops, etc.), with less decisional influence being given to customers.

We can notice that the formula, or its spirit, is already used everywhere... for example, in networks, in interface management and on the Internet.

Since vertical structures and sectoriality will always exist and since issues are increasingly thematic, horizontal management will be called upon to make organizational systems more coherent. Their limitations with regard to new challenges will make horizontal management more and more popular. Citizens want more for their money and they wish for efficient collaborations between partners rather than unproductive conflicts and competitions.

Horizontal management is not an end in itself or an objective, but rather it is an effective means in some circumstances. It will never replace hierarchical structures. Besides, when horizontal management formulas run into difficulties, it is the hierarchical structure system that comes to its rescue (money, recognition, professional or hierarchical authority).

8.12 Conclusion

Thanks to this formula, financial risks (cost sharing), technical risks (information sharing), risks of operational failures (pooling of expertise), political risks (pooling of interests, volition and energies) are decreased without being eliminated. Rather than letting the confrontation energy from each involved group or organization increase simultaneously, this formula enhances the

synergy of interested stakeholders and this turns conflicts not toward the annihilation of the opponent but rather toward the discussion on concrete material and technical problems... in such a way that actors accept such a survival quality dynamics for all of them.

This organizational formula is located somewhere between matrix management and project management. It is a means adapted to the evolution of the society. It is a new way to manage risks and conflicts.

This recipe cannot be too formalized, because it must adapt to a large number of special circumstances. It is a fragile formula based in most part on voluntary action: if an important partner is sulking, everything stops; it is more a state of mind that has its rules. In addition, the excessive formalization of a formula would bring it back at the structure level with its disadvantages such as the loss of flexibility and capacity to adjust.

Through its framework and rhythm, horizontal management proves the existence of public entrepreneurship.

Horizontal management has important side-effects such as the pride of civil servants, the collapse of professional isolation within silos, the circulation of good true stories, access to tacit knowledge, learning about what people really do in the field, the achievement of true interventions on things, and not the "production of shuffled paper", a continuous learning procedure through action: "I am improving myself through others, these are mutual coaching sessions."

Here is a formula that, finally, is not so new. It has been in existence for a long time in Canada within several interdepartmental committees. However, most of these committees were far from the field, as opposed to cases that were the object of this study. In France, this formula was often used with mission administrations, and regional committees, but especially, when designing the prefectorial system where each department had access to all government services in the same location and under the same regional authority.

9. Overall conclusion

Does horizontal management improve project management? In order to answer that question, one must ask if these projects would have been possible without the horizontal management approach. Analysis has shown that only some of the projects such as the Greater Montreal Action Strategy (GMAS) or Youth Café (YC) could have existed without the horizontal management framework. Horizontal management allowed them to progress faster (GMAS) or made them more complete and less conflicting (YC). In order to allow the management structure to survive, conflicts between partners must be solved as they appear so that there will be fewer conflicts during project operation.

Difficulties have been more recurrent: the weight of former conflicts to taint the credibility of partners, the quality of the implication by upper management levels, the counter-

cultural character of this formula that tends to deny the concept of a bureaucratic empire, the difficulty of reconciling the management of immediate difficulties with that of strategical matters, the double moral and administrative accountability of project team members, their organizational insecurity, the difficulties of managing a virtual group and the reconciliation of project unity with national standards from the public sector which pretend to frame it.

Successes are facilitated by noble or urgent causes, by the mobilizing character but especially by the clarity of a project, the clear vision of interests among participants, the management of reasonable expectations among team members and in project environments, the level and quality perceived by participants, the maintenance and mobilization of group members who must feel part of a mission and the importance felt by management with regard to a project as seen through several organizational signs.

Most of the time, such projects have no traditional structure allowing to designate them, recognize them, identify them, and especially supervise them. In this context, management skills of those in charge of the project are very important. These managers excel at strategic analysis, and have excellent relational and troubleshooting capacities, they dispose of excellent solution finding techniques, resources and influence; they are preoccupied with the organizational quality and have an innate sense for organizing work in complex models. They show constant flexibility and absolute transparency.

Those leaders personally personify the project and its values. They know how to create and project a collective vision that is rich and fruitful. Being humble, they have a great listening capacity. They feel empathy and know how to mobilize participants based on their experience. They have a good team spirit and act as gatherers. Those people have very sure judgement and they know how to manage challenges by constantly speaking truth to all group members in a manner likely to cause some conflict... which they promise to make fruitful.

Such groups need more animation and maintenance than all the others. They are non-standard and fragile groups that enjoy no organizational support and are often perceived as being pretentious and aggressive, suspected of acting beyond traditional standards and managing difficult missions for being innovative or conflicting. It is therefore advisable to pay special attention to the animation of this "high maintenance" group, to the organization, to the follow-up of meetings, to the organizational memory and to maintaining the momentum and mobilization, as much by holding formal meetings as by increasing the number of actions to celebrate.

We will recall that these groups risk crumbling, diverting their mandate, lasting artificially, and for all these reasons, it is recommended to give them clear mandates with precise results, to entrust team members with real powers and support, and to plan from the very beginning for a conclusion date for the management formula.

Horizontal management completes but does not replace hierarchical models. It becomes day after day more essential to organizations that must learn to live with it optimally. It can become popular provided that it meets real needs (and not the desire to be fashionable), a convinced perception of interests, a favourable context, realistic material means and true support

of directions (that is turned into practice).

This research has been a horizontal venture in several respects: an alliance between the professional world, universities, and civil society, a partnership between several organizations of the federal government, the use of several universities in cases from all regions of Quebec. We will remember that the mobilizing quality of this project and the quality of its team members and scholars allowed us within a short time to give careful consideration to an emerging phenomenon.

Appendix I

Group Working Methods

1. Each group exclusively consists of a coordinator, civil servants who have helped to prepare or manage the case under study and the scholar who is to write the case report.

2. Only group members take part in meetings.

3. The coordinator chairs meetings and ensures the production and distribution of factual and historical documents.

4. Three meetings of three hours each are recommended. However, a group could, provided it is adequately prepared, cover the whole grid in two meetings.

5. A short case file is distributed by the coordinator to group members before the first meeting.

6. The scholar records and sorts answers and writes a report.

7. The report will have approximately 12 pages with 1 ½ line spacing, including at least two pages for the background section. The report can end with more general remarks made by the scholar regarding the contribution of this experience to the state of the art.

8. Provided all questions on the grid have been covered, groups can add any observation or item of analysis that they consider relevant for their case.

9. The report is produced by the scholar in academic freedom and under his or her responsibility. Production costs (typewriting, photocopies, messaging) shall be covered by the Council of Senior Officials.

10. Travelling expenses and any eventual long distance call made by scholars will be paid by the Council of Senior Officials as per the policy of the Treasury Board of Canada.

11. Meetings will be held in December 1999, in the month of January and during the first two weeks of February 2000.

12. For consistency control and later comparison purposes, the report from each group will be written after each meeting and then transmitted to Jacques Bourgault, the person in charge of reports, after each group meeting.

13. The group does not have to approve each report or step or part thereof; rapporteurs are encouraged to take into account remarks made by members during meetings and which are not used to approve reports produced by the rapporteur.

14. The group's final report shall be produced by the end of February 2000.

Appendix II

Case Study and Writing Protocol

Part 1

Getting acquainted with problematics and horizontal management issues.

Part 2

2.1 During the first meeting, the group shares its knowledge on project genesis, its rather distant history by insisting on challenges and interests for the diversity of concerned actors.

2.2 The group then describes what event, element or moment triggered the decision to create a horizontal management opportunity in that case.

2.3 The group describes the main steps taken to prepare, implement and carry out the project.

Part 3

3.1 During the second meeting, the group describes any resistance and difficulties it has encountered: what they were, what caused them and how they appeared.

3.2 The group also describes how these difficulties and obstacles were overcome (or why they were not overcome).

3.3 The group describes management skills or other skills (being, knowing, reacting) needed from individuals and participants (namely in terms of leadership and relief preparation).

3.4 The group describes supports that should be provided by the organization in order to maximize chances of success. We will try to propose at least precise lists of contributions.

Part 4

4.1 During the third meeting, the group identifies the real value added by horizontal management in this case: What criteria must be used? What measuring tools allow us to evaluate the degree of success? What is the value of those tools?

4.2 The group identifies what must be learned at the operational level in order to repeat the horizontality experience in this field or in a similar field.

4.3 The group tries to find out if horizontality can apply to all fields, in order to identify fields to which it would not apply and why.

4.4 The group identifies the impacts of horizontality on the accountability of individuals.

Appendix III: Working Groups: Scholars and Participating Coordinators

No.	Departments	Research Projects on Horizontality	Region	Coordinators	Scholars
-1-	INAC	Quebec and Labrador First Nations Health & Social Service Commission	Quebec	Alain Léveillée	Jacques Bourgault UQAM/ENAP
-2-	HRDC	Promotion of federal visibility	Abitibi/ Témiscaminque.	Mrs. Landry	Serge Tessier UQAT
-3-	FORD	Greater Montreal Strategy	Montreal	Jules Léger	Daniel Maltais ENAP
-4-	HRDC	Youth Café	Montreal	Lizette Perreault	Éric Montpetit ENAP
-5-	Environment Canada	St. Lawrence Action Plan 2000	Trois-Rivières	Madeleine Papineau	Gilles Corriveau UQTR
-6-	Industry Canada	Team Canada Inc.	Montreal	Michel Chartrand	Luc Bernier ENAP
-7-	Parks Canada	Le Québec maritime	Rimouski	Pierre Bertrand	André Gagné UQAR
-8-	Health Canada	Employee Development Centre	Quebec	Pierrette Chagnon	Éric Noël Bouchard ENAP
-9-	Veterans Affairs	Museumobiles Project	Montreal	Francine Préfontaine	Christian Rouillard ENAP
-10-	Canadian Forestry Service	Lower St. Lawrence Model Forests	Rimouski	Jacques Robert	André Gagné UQAR
-11-	Parks Canada	Saguenay-St. Lawrence Marine Park	Saguenay	René Reid	André Briand UQAC
-12-	Customs & Revenue Agency	Locally-shared Support Services	Mauricie	Guy Boisvert	Richard Pépin UQTR
-13-	HRDC	Locally-shared Support Services	Estrie	Guy Crépeau	Mario Roy Univ de Sherbrooke

Bibliography

Managing Horizontality / Cross Issues

Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective.* Montréal: The Institute for Research on Public Policy (IRPP), chapter 7.

Bourgault, Jacques. 1997. "L'intégration horizontale au sommet." *Optimum,* Vol. 27, No. 4: p. 14-26.

Canada. 1996. DM Task Force Report. *Horizontal Policy Issues.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, December.

Canada. 1999. *Gestion horizontale: questions, aperçus et exemples*, reference document, draft for discussion, Canadian Centre for Management Development, November, 24 pages.

Clark, I.D., J. Davis, B. Dewar, L. Goulet, M. Keating, and J. O'Hara. 1996,. *Strategic Leadership for Public Service Renewal*. Coll. "The Dewar Series: Perspectives on Public Management". Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 97 p.

Hanson J., and C. Meyer. 1994. "Horizontal Management: Dismantling Organizational Barriers to Growth." *Mercer Management Journal,* No. 3: p. 25-44.

Hoegg, Bob. 1999. "Doing it Horizontally: Regional Federal Councils." *Canadian Government Executive,* No. 3.

The Council for Canadian Unity. 1999. *Social Union Framework Agreement.* (web page : The Council for Canadian Unity). (online), February 4. http://www.ccu-cuc.ca/fran/bibliotheque/archives.

Ostroff, Frank. 1999. *The Horizontal Organization.* New York: Oxford University Press.

Peters, B. Guy. 1998. *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 75, 69, p.

Rogers, D. L., and D. A. Whetten. 1982. *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation.* Ames: Iowa State University Press.

Savoie, Donald J. 1999. Governing from the centre: the concentration of power in Canadian politics. Downsview: University of Toronto Press, 440 p.

The Horizontal Culture / The Corporate Culture
- collective liability

Agranoff, Robert. 1998. "Partnerships in public management: Rural enterprise alliances". *International Journal of Public Administration (IJP),* Vol. 21, No. 11: p. 1533-1575.

Alexander, E. R. 1995. *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice.* London: Gordon and Breach Publishers.

Anderson, John L.1998. "The pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations." *Review of Public Personnel Administration (RPP),* Vol. 18, No. 3, Summer: p. 71-74.

Burman, Allan V. 1998. "Sizing up procurement shops." *Government Executive (GOV),* Vol. 30, No. 6, June: p. 76.

Glidewell, John C., ed. 1986. *Corporate cultures: research implications for human resource development*. Alexandria, Va: America Society for Training and Development, 113 p.

Goal/QPC. 1988. *The Memory Jogger: A Pocket Guide of Tools for Continuous Improvement.* Metuen, Mass.: Goal/QPC.

King, Cheryl Simrell, Kathryn M. Feltey; and Bridget O'Neill Susel. 1998. "The question of participation: Toward authentic public participation in public administration". *Public Administration Review (PAR),* Vol. 58, No. 4, July/August: p. 317-326.

Lawler, E.E. 1992. *The Ultimate Advantage: Creating the High Involvement Organization.* San Francisco: Jossey-Bass.

Light, Paul C. 1999. "Does management matter?." *Government Executive (GOV),* Vol. 31, No. 2, February, p. 6.

Meyer, Dale. 1997. "Communicated Knowledge as a Learning Foundation". *International Journal of Organizational Analysis,* January: p. 25-58.

Oden, Howard W. 1997. *Managing corporate culture, innovation and intrapreneurship.* Westport: Quorum Books, 279 p.

Parker, Glenn M. 1994.*Cross-Functional Teams: Working with Allies, Enemies, and Other Strangers.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Rubin, Barry M., and Richard Rubin. 1999. "Successful Collaborative Management and Collective Bargaining in the Public Sector." *Public Productivity & Management Review,* Vol. 22, No. 4, June: p. 517-536.

Shalala, Donna E. 1998. "Are large public organizations manageable?" *Public Administration Review (PAR),* Vol. 58, No. 4, July/August: p. 284-289.

Stalk, G, P. Evans, and L. E. Shulman. 1995. "Competing on Capabilities: The New Rules of Corporate Strategy." Harvard Business Review, March-April: p. 57-69.

Stone, Bruce. 1995. "Administrative Accountability in the Westminster Democracies: Towards a Conceptual Framework." *Governance,* Vol. 8, No. 4, October: p. 505-526.

Thomas, John Clayton. 1999. "Bringing the public into public administration." *Public Administration Review (PAR),* Vol. 59, No. 1, January/February: p. 83-88.

Weber, Edward P. 1998. "Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference." *Review of Public Personnel Administration,* Vol. 18, No. 2, Spring: p. 88-93.

Wiener, Celine. 1991. *L'Évolution des rapports entre l'administration et les usagers: étude comparative.* Paris: Économica, 294 p.

Government Reorganization / Corporate Services

- **team management / project management / concerted action / administration without frontiers**

Beaudoin, Pierre. 1984. *La gestion par projet.* Montreal: Agence d'Arc, xvi, 251 p.

Benghozi, Pierre-Jean. 1990. *Innovation et gestion de projets.* Coll. "Cadres et dirigeants. Série 'Des idées pour gérer'". Paris: Eyrolles, xiv, 153 p.

Bettez, Denise. 1997. *La gestion des équipes de travail autonomes dans le secteur public.* (S.1.): Chicoutimi, 1 v.

Bouloc, Pierre. 1973. *Stratégies pour réussir la direction par objectifs. Préf. De Guy Postel.* Paris: Éditions d'Organisation, 290 p.

Cleland, David I. 1996. *Strategic management of teams.* New York, N.Y.: John Wiley and Sons, xi, 292 p.

Daniels, W.R. 1986. *Group Power I: A Manager's Guide to Using Task Force Meetings.* San Diego: Pfeiffer.

Geisler, Eliezer. 1997. *Managing the aftermath of radical corporate change: reengineering, restructuring and reinvention.* Westport: Quorum Books, 228 p.

Harrison, Peter. 1999. *Future leaders in the Public Service of Canada: Some Thoughts.* Keynote address, The Leadership Network, Government of Canada, Guelph University, April 6.

Joly, Michel, and Jean-Louis G. Muller. 1994. *De la gestion de projet au management par projet.* Coll. "Gestion de projet". Paris-La Défense: AFNOR: 216 p.

Korine, Harry. 1999. "The new team organization: Learning to manage arbitrariness." *European Management Journal (EMJ),* Vol. 17, No. 1, February: p. 1-7.

McIntyre, Marie G. 1998. *The management team handbook.* San Francisco: Jossey-Bass, 256 p.

Peters, B. Guy. 1993. *The Public Service, the Changing State and Governance.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 56, 50 p.

Petit, Michel. 1999. *Management d'équipe.* Paris: Dunod, xiii, 203 p.

United Kingdom. 1999. *Modernizing Government,* Report presented to the Parliament by the Prime Minister and the Minister on behalf of the Cabinet Office, March.

Sims, Ronald R. 1998. *Accountability and radical change in public organizations.* Westport, Ct: Quorum Books.

Wellins, Richard S., Dick Schaaf, and Kathy Harper Shomo. 1997. *Succeeding with teams.* Minneapolis: Lakewood, 126 p.

Policy Formulation and Development

Canadian Centre for Management Development. 1996. *Rethinking Policy: Strengthening Policy Capacity: Conference Proceedings*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 42, 36, p.

El-Ahraf, Amer, Mohammad H. Qayoumi, and Ron Dowd. 1999. *The impact of public policy on environmental quality and health: the case of land use management and planning.* Westport CT: Quorum Books, 181 p.

Peters, B. Guy. 1996. *The Policy Capacity of Government*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 62, 58, p.

Social and Management Sciences
- interfaces / cross-sectoral / interdisciplinary

Bassett, Glenn A. 1993. *The evolution and future of high performance management systems.* Westport CT.: Quorum Books, xvii, 208 p.

Belhumeur, Robert. 1998. "The path of partnership". *Optimum,* Vol. 28, No. 1: p. 43-47.

Bovens, Mark, Peter Plug. 1999. *Responsabilité aux différents niveaux de gouvernement: globalisation et décentralisation.* International Institute of Administrative Sciences, Sunningdale, UK, 12-15 July.

Canada, Auditor general. "Collaborative Arrangements: Issues for the Federal Government". *Report of the Auditor General to the House of Commons.* Ottawa, chapter 5, April.

Eimicke, William B. 1998. "Benchmarking for Best Practices in the Public Sector/ Achieving Improved Performances in Public Organizations: A Guide for Managers/Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reported." *American Review of Public Administration (MPA),* Vol. 28, No. 1, March: p. 90-95.

Kernaghan, Kenneth. 1998. "Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Considerations." *Canadian Public Administration,* Vol. 36, No. 1, Spring: p. 57-76.

Langford, John. 1999. *Les aspirants à la gestion des partenariats publics-privés.* Notes for the joint governmental conference, Ottawa, April 23.

Lewin, K. 1947. "Group Decision and Social Change". In T. Newcomb and E. Hartely (eds.), *Readings in Social Psychology.* New York: Holt, Rinehart & Winston.

Riggs, Fred W. 1998. "Public administration theory - A futurist vision." *International Journal of Public Administration,* Vol. 21, No. 12: p. 1667-1757.

Terry, Larry D. 1988. "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement." *Public Administration Review (PAR),* Vol. 58, No. 3, May/June: p. 194-200.

Integration of New Organizational Models: from the Weber model to today

Erin Research Inc. 1998. *Citizens First - Summary.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, p. 6.

Gagnon, Yves-Chantal, Jocelyne Dragon. 1998. "The impact of technology on organizational performance." *Optimum,* Vol. 28, No. 1: p. 19-31.

Galbraith, J.R. 1977. *Organization Design.* Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Gilmour, Robert S., and Laura S. Jensen. 1998. "Reinventing government accountability: Public functions, privatization, and the meaning of 'state action'." *Public Administration Review,* Vol. 58, No. 3, May/June: p. 247-258.

Mackenzie, K.D. 1989. "The Process Approach to Organizational Design." *Human System Management,* No. 8: p. 31-43.

Pasmore, W.A. 1988. *Designing Effective Organizations -The Sociothechnical Systems Perspective.* New York: Wiley.

Peters, Guy B. 1995. *The Changing State and Governance.* Sainte-Foy: Laval University Press, Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 306 p.

Sarbaugh-Thompson, Marjorie. 1998. "Change from below: Integrating bottom-up entrepreneurship into a program development framework." *American Review of Public Administration (MPA),* Vol. 28, No. 1, March: p. 3-25.

Schulz, Martin. 1998. "Limits to Bureaucratic Growth: The density dependence of organizational rule births." *Administrative Science Quartely (ASQ),* Vol. 43, No. 4, December: p. 845-876.

Weinberg, G.M. 1982. *Rethinking Systems Analysis and Design.* Boston: Little, Brown.

The Need to Adapt of Public Organizations Confronted with Changes in Society

Massé, Marcel, 1993. John L. Manion Lecture: *The Changing Roles of Government and Public Service*. Coll. "Partners in the Management of Canada". Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 19 p.

The Growth of Bureaucratic Empires: Quality of Services to the Population

Blythe, Marie D., and Brian D. Marson. *Good Practices in Citizen-Centred Service.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, March, 197 p.

Boyne, George A. 1998. "Public services under new labour: Back to bureaucracy?" *Public Money & Management (PMM),* Vol. 18, No. 3, July/September: p. 43-50.

Canadian Centre for Management Development. 1999. *Making Citizen-Centered Service Delivery a Reality.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 17 p.

Canadian Centre for Management Development. 1999. *Citizen-Centred Service: Responding to the Needs of Canadians/Handbook.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 23 p.

Disend, Jeffrey E. 1991. *How to provide excellent service in any organization: a blueprint for making all the theories work.* Radnor, Pa: Chilton, 342 p.

Godfrey, Paul C., and Grant C. Madsen. 1998. "Bureaucracy in the postmodern world: Problems and solutions." *International Journal of Public Administration,* Vol. 21, No. 5: p. 691-721.

Kernaghan, Kenneth, and John Langford. 1990. *The Responsible Public Servant.* Halifax: The Institute for Research on Public Policy.

Melkers, Julia, and John Clayton Thomas. 1998. "What do administrators think citizens think? Administrator predictions as an adjunct to citizen surveys." *Public Administration Review (PAR),* Vol. 58, No. 4, July/August: p. 327-334.

Rowe, Mike. 1999. *Responsabilité et démocratie: réponse à l'autorité politique et aux besoins des citoyens.* Sunningdale (RU): International Institute of Administrative Sciences, The Civil Service, July.

Canadian Centre for Management Development

Centre canadien de gestion

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

CENTRE CANADIEN DE GESTION

http://www.ccmd-ccg.gc.ca

Canada

HORIZONTALITÉ ET GESTION PUBLIQUE

Rapport final
au Centre canadien de gestion,
au Réseau du leadership,
au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec
et à l'École nationale d'administration publique

Jacques Bourgault et René Lapierre

Décembre 2000

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies
supplémentaires, veuillez communiquer avec le
Groupe de la recherche et planification stratégiques
du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370
Télécopieur : (613) 995-0286
Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion, 2000

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque
nationale du Canada

Bourgault, Jacques, 1945-

Horizontalité et Gestion publique

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Horizontality and Public Management.
"Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership,
au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École
nationale d'administration publique."
ISBN 0-662-65464-1
No de cat. SC94-80/2001

1. Gestion par interaction.
2. Partenariat.
3. Décentralisation dans la gestion.
4. Administration -- Canada.
I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre : Horizontality and Public Management.

JL75.B78 2001 352.3 C2001-980028-2F

Table des matières

Préface iii

Introduction 1

1. Qu'est-ce que l'horizontalité 1

2. Un besoin de plus en plus évident 2

3. Un renversement des logiques acquises 3

4. Une pratique en émergence et en diversité 3
   - 4.1 Formules typologiques 3
   - 4.2 Exemples de projet d'horizontalité 4

5. Des avantages 5

6. Des difficultés 6

7. Une recherche empirique 6

8. Observations 10
   - 8.1 Difficultés à surmonter 10
   - 8.2 Facteurs de succès 12
   - 8.3 Habiletés de gestion 13
   - 8.4 Habiletés de leadership 14
   - 8.5 Des membres idéaux 14
   - 8.6 Dynamique de mise en œuvre 15
   - 8.7 L'animation et la maintenance du groupe 16
   - 8.8 Imputabilité 17
   - 8.9 Types de gestion horizontale 18
   - 8.10 Un cycle naturel de la vie des structures 19
   - 8.11 Exportabilité 20
   - 8.12 Conclusion 20

9. Conclusion générale 21

Annexe 1 – Méthode de travail des groupes 25
Annexe 2 – Protocole d'étude de cas et de rédaction 27
Annexe 3 – Groupes de travail : universitaires et coordonnateurs participants 29

Bibliographie 31

Tableau des acronymes utilisés

AGORA	Académie de gestion, d'orientation, de renouvellement et d'apprentissage
ATR	Associations touristiques régionales
BFDR	Bureau fédéral de développement régional
CCG	Centre canadien de gestion
CFP	Commission de la fonction publique du Canada
CHFFQ	Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec
cofe	Conseils des organismes régionaux en Estrie
CT	Conseil du Trésor du Canada
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
ENAP	École nationale d'administration publique
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
MRC	Municipalité régionale de comté
MTPEsG	Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux
NGP	Nouvelle gestion publique
NMP	Nouveau Management Public
OSBL	Organismes sans but lucratif
PN	Premières Nations
PASL	Plan d'action Saint-Laurent
SAPL	Service d'appui partagé localement
UQ	Université du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

Tableau des annexes

Annexe 1	Méthode de travail des groupes
Annexe 2	Protocole d'étude de cas et de rédaction
Annexe 3	Groupes de travail : universitaires et coordonnateurs participants
Annexe 4	Description des projets

Préface

À l'hiver 1999, la présidente du Centre canadien de gestion (CCG) a invité le Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec (CHFFQ) à s'associer au CCG afin d'effectuer une recherche en matière de formation et de gestion.

Sur recommandation des membres du Conseil et après une consultation menée par Serge Bastien, il est suggéré d'effectuer une recherche sur une des priorités communes du Conseil et du CCG en l'occurrence, la gestion horizontale. Neuf projets sont soumis par les membres du Conseil et deux sont retenus dont celui-ci. D'avril à juin 1999, lors de discussions avec des représentants du CHFFQ, dirigées par André Gladu et suite à des consultations menées par Serge Bastien auprès d'André Gladu, Michel Cailloux et Jean-Pierre Gauthier, une problématique est cernée et des thèmes de recherche sont choisis. En juin 1999, un projet est soumis au CCG, lequel accepte en principe la proposition de recherche et de contribuer partiellement à son financement. Le développement du projet se poursuit pendant l'été 1999.

En septembre 1999, l'ENAP et le CCG conviennent de collaborer sur plusieurs plans dont celui de la recherche et, en octobre 1999, ce projet est accepté comme occasion de collaboration.

En octobre 1999, René Lapierre se voit confier par le CHFFQ le mandat de co-diriger le projet avec Jacques Bourgault; le CHFFQ revoit le projet, définit des terrains de recherche et accepte le protocole d'intervention. En novembre 1999, il retient 14 projets parmi les 31 soumis par ses membres et provenant de 18 ministères. L'échantillon d'origine est formé de 14 cas choisis par le Conseil des hauts fonctionnaires sur la base des critères suivants : pertinence du projet, durée suffisante, diversité de degré d'avancement, diversité de ministères et de régions, diversité de nature : horizontalité dans la conception, les opérations et l'appui à l'action. Une grille commune leur est appliquée. Le Conseil a aussi désigné le coordonnateur du groupe, lequel en a choisi les membres sur la base de leur diversité et de leur implication dans le projet. Le responsable universitaire a choisi ses collègues universitaires sur la base de leur intérêt passé et présent pour le sujet et de leur localisation géographique. Le Réseau du leadership accepte de s'associer au projet et d'y contribuer financièrement. À la mi-novembre 1999, les ententes pertinentes sont convenues entre les institutions et le projet peut débuter.

En décembre 1999, Jacques Bourgault rédige avec René Lapierre un devis détaillé, rédige un cadre conceptuel d'analyse et entreprend d'intéresser 14 universitaires aux cas retenus tandis que René Lapierre organise les 14 terrains de recherche. Les universitaires viennent de huit régions du Québec, et sept institutions universitaires dont six de l'UQ; cinq d'entre eux ont des liens avec l'ENAP. Les projets touchent sept sous-régions du Québec (Abitibi, Saguenay, Bas-du-Fleuve, Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke et Montréal) et certains projets sont pan-québécois. Au moins 16 ministères fédéraux et une agence sont impliqués directement.

Les recherches débutent en janvier et se poursuivront jusqu'au début de mars 2000. Les rapports préparés selon le devis arrivent entre la mi-février et la mi-mars 2000. Un seul des 14

projets dut être abandonné à cause de problèmes de disponibilité des participants-fonctionnaires dans le temps imparti.

Comme prévu, un séminaire de mise en commun est organisé par René Lapierre et réunit les participants à Montréal, le 17 mars 2000. On y dénombre 29 personnes dont des représentants du CCG, du Réseau du leadership, du CHFFQ, 10 universitaires et 12 fonctionnaires impliqués dans les projets sous étude. Les délibérations font l'objet d'un enregistrement, lequel permettra la production d'une synthèse.

Les débouchés du projet continuent d'être :

- une occasion d'apprentissage continu pour les fonctionnaires;
- une occasion de réflexion et d'apprentissage pour les organisations impliquées dans les cas ou leur étude;
- une occasion de faire connaître l'administration et le travail des fonctionnaires;
- une occasion de mise à jour des connaissances des universitaires;
- une occasion de contacts et de développement de relations entre universitaires et fonctionnaires;
- la production d'un rapport sur les travaux du CCG;
- le développement de recherches utiles au CCG, au Réseau du leadership au CHFFQ et à l'ENAP;
- la production d'un ouvrage par les universitaires.

Les auteurs remercient de leur support essentiel le CCG, le CHFFQ, le Réseau du leadership, l'ENAP, chaque ministère ou agence impliqué et chaque fonctionnaire qui s'est prêté aux réunions, à la fourniture d'informations et à la révision des textes. Un produit d'une telle qualité n'aurait pu être possible sans le travail de chacun, surtout dans un laps de temps aussi bref.

Des remerciements très particuliers sont aussi adressés aux universitaires et fonctionnaires qui ont accepté avec tant de générosité de travailler sur un projet aussi curieux et avec des contraintes aussi particulières.

Les auteurs remercient Evelyne Morrisseau qui a agi comme assistante de recherche et surtout Carole Garand qui, en tant qu'adjointe exécutive, a vu à la production de ce rapport et au bon fonctionnement du projet.

Introduction

Les frontières entre les organismes publics apparaissent de plus en plus formalistes et symboliques à cause de l'interdépendance, l'intersectorialité et surtout de l'interdisciplinarité. Pourtant les organisations se structurent toujours en fonction des domaines de préoccupations que la Loi a impartis et les processus de communication dans les organisations demeurent largement verticaux et hiérarchiques. Il s'ensuit que les fonctionnaires et gestionnaires se font accuser de pratiquer *l'approche de silo* pour concevoir et gérer les politiques et programmes, alors que la réalité est plus complexe, diversifiée et fondée sur l'interdépendance des problématiques.

On accuse les *gestionnaires à vision de silo* de percevoir les autres organismes ou même leurs collègues du même organisme, comme des adversaires ou des concurrents, alors qu'ils pourraient établir dans certains cas des collaborations, partenariats ou alliances avec eux pour produire et livrer des biens publics convenant mieux aux besoins des citoyens, de meilleure qualité ou à meilleur coût. Ils pourraient procéder par *gestion horizontale.* Beaucoup de domaines sont objectivement horizontaux, mais on continue de les gérer *en silo*, à cause notamment des cultures organisationnelles et des contraintes de la gestion traditionnelle.

1. Qu'est-ce que l'horizontalité

Essentiellement l'horizontalité survient lorsqu'un ou plusieurs gestionnaires, d'une seule ou de plusieurs organisations, abordent une question non plus exclusivement à partir des préoccupations de leurs responsabilités propres, mais à partir d'une approche plus large qui cherche à inclure les intérêts, ressources et contraintes d'autres acteurs qui interviennent dans ce domaine. Il peut s'agir par exemple, de personnes qui conçoivent une intervention dans un domaine ou dans une région, d'autres qui mettent des ressources ensemble, d'autres qui gèrent conjointement la complémentarité de leurs actions ou enfin de gestionnaires qui choisissent simplement de partager de l'expertise, des informations ou une opportunité.

La gestion horizontale prend diverses formes qui se réclament de cette appellation dont les manifestations sont en évolution. On parlera tantôt des actions interministérielles, des alliances, des co-entreprises, des co-actions et surtout des partenariats, terme auquel le Gouvernement du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor réfèrent souvent.

Dans son expression la plus authentique, la gestion horizontale implique que toute personne ou organisation, au moment d'entreprendre quelque réflexion sur un cas, procède à l'exercice formel de se demander qui d'autre a des intérêts dans un tel cas et cherche à associer cette organisation ou cette personne au développement du dossier dans une perspective d'intérêt général. Cette approche se démarque radicalement de l'approche traditionnelle des silos où l'exercice de repérage des intérêts servait à identifier des menaces, des obstacles, des adversaires ou même des ennemis : la gestion horizontale se distingue ici de l'approche traditionnelle en ce qu'elle fait des « autres » non plus des ennemis potentiels mais des partenaires. Évidemment

cette approche ne manquera pas d'étonner par sa candeur et sa naïveté en ce qu'elle implique que les acteurs donnent préséance à l'intérêt général sur les reconnaissances particularisées.

Le partenariat constitue une des formes de gestion horizontale : des acteurs identifient, chacun pour soi et de manière verticale, des intérêts qu'ils ont dans une affaire et la possibilité de contribuer sur une base contractuelle à un projet commun réalisé en partenariat; les bénéfices attendus pour chaque partenaire et ses contributions sont soigneusement évaluées et coloreront le comportement de chacun.

Elle peut impliquer uniquement des gestionnaires d'un même ministère, d'un même palier gouvernemental ou encore inclure des groupes de pression spécialisés ou des citoyens mobilisés autour d'un enjeu. La gestion horizontale se veut très large en ce qu'elle peut englober des segments d'un même ministère ou encore de la société civile comme l'ont démontré plusieurs des cas étudiés. Certains ont distingué la gestion horizontale du partenariat qui inclurait des groupes de la société civile et aurait une base plus contractualisée et juridicisée; notre expérience ne nous permet pas de concourir à cette définition car de nombreuses formes d'implication de la société civile n'ont pas de premier abord eu une base contractualisée bien que, dans le cycle de vie et de développement de certains projets à long terme, divers états de formalisation sont apparus. Le partenariat formalisé apparaît donc comme l'une des multiples manifestations possibles de la gestion horizontale. De fait, les projets peuvent être soutenus par des approches qui comportent divers degrés de formalisation allant de la nomination d'un « preneur de notes » changeant à chaque réunion jusqu'à un secrétariat permanent au cœur d'un organisme nouvellement formé pour les seules fins du projet.

2. *Un besoin de plus en plus évident*

Bien que le terme « gestion horizontale » fasse moderne, la réalité des préoccupations qu'il touche ne date pas d'hier : l'interministériel, les tables de coordination et de concertation existent depuis longtemps.

Le passage au stade de l'action conjointe, l'ampleur des consortiums et l'implication d'une diversité de partenaires marquent la nouveauté de l'application du concept.

Il s'agit en effet d'un besoin perçu de manière plus évidente que jamais; on reconnaît mieux les bienfaits des synergies, on admet la multidimensionnalité des thématiques, l'intersectorialité des actions; les questions faisant l'enjeu de débats publics impliquent de plus en plus d'acteurs diversifiés; les actions des uns ont des effets sur les programmes des autres; enfin le nouveau cadre de gestion des finances publiques et les attentes des citoyens invitent à remplacer les compétitions et redondances par la complémentarité et la synergie.

3. Un renversement des logiques acquises

Les modèles de gestion horizontale agressent les cultures organisationnelles et les comportements des agents, soient-ils des secteurs privé, public ou sans but lucratif : il faut coopérer plutôt que combattre et à l'occasion il s'agit même de laisser l'autre recevoir une reconnaissance ou des symboles de pouvoir (juridiction, budget, personnel, reconnaissance médiatique ou politique) qu'on aurait convoités dans le passé.

Dans le passé, les réflexes organisationnels faisaient tenter de surmonter les difficultés en changeant les structures (les réorganisations), le personnel (trouver des gens plus combatifs) ou les zones de pouvoir (acquérir plus de compétences); ces approches ont en commun la vision monopolistique sur l'action et menent à un renforcement stérile et coûteux des confrontations. Dans ce contexte, la gestion horizontale renverse les logiques d'empires bureaucratiques coupés des services aux clients; elle est une alternative durable au jeu des organigrammes et aux cultures conflictuelles; elle offre à l'organisation des mécanismes positifs, économiques et constructifs pour solutionner les difficultés. Enfin, le nouveau management public favorise à certains égards ce renversement des logiques acquises avec les approches de décentralisation et de partenariat.

4. Une pratique en émergence et en diversité

La variété des formes de la gestion horizontale semble sans limite : il suffit que des organismes mettent en commun des informations, des analyses, des pouvoirs, des ressources, décident ou agissent en commun pour qu'il y ait gestion horizontale.

Les cas étudiés se répartissaient en trois catégories selon le but visé : quatre cas mettaient en commun des ressources exclusivement ministérielles pour économiser des moyens et augmenter des impacts; quatre cas mettaient des ressources en commun pour mieux toucher leurs clientèles; cinq cas ont mis en commun leurs ressources et celles d'autres groupes de la société pour améliorer la qualité et l'impact de leur action.

L'analyse des 13 cas sous étude montre que de multiples typologies pourraient en rendre compte comme l'illustre la liste qui suit :

4.1 Formules typologiques

4.1.1 Selon le mandat :

- Conception (Premières Nations, Développement Montréal, PSL)
- Support (SAPL, SAPL, Perfectionnement)
- Opérations (Parc marin, Forêt modèle, Québec maritime, Visibilité, Muséobus, Café-Jeunesse, Équipe Canada)

4.1.2 Selon le degré de formalisation

- groupe de travail
- comité mixte civil et fonctionnaires
- comité interministériel sans secrétariat
- comité interministériel avec secrétariat permanent
- comité interministériel avec coordonnateur à temps plein mais sans secrétariat
- équipe administrative responsable.

4.1.3 Selon qui participe :

- appel à société civile : assez général mais particulièrement PSL, Parc marin, Québec maritime
- groupe ciblé : PN, Muséobus, Forêt
- clientèle ciblée : PN, Muséobus, Café-Jeunesse, Forêt
- seulement des ministères fédéraux : SAPL, perfectionnement, visibilité

4.1.4 Selon l'objet du projet

- élaborer une politique (PN)
- mettre en valeur les ressources d'une région (Parc marin, Québec maritime, Forêt modèle)
- protéger une ressource (PASL, Parc marin)
- mettre des moyens administratifs, ou techniques en commun (visibilité, Équipe Canada, Développement économique de Montréal)
- accéder aux citoyens (Café-Jeunesse)
- faciliter l'accès des citoyens (Muséobus)

4.1.5 Selon l'étape de la gestion des politiques

- concevoir/élaborer (PN, Forêt modèle)
- décider (Développement économique de Montréal, Québec Maritime)
- mettre en œuvre (Parc marin, visibilité)
- gérer (Café Jeunesse, Muséobus, Équipe Canada, SAPL).

4.2 Exemples de projets d'horizontalité

4.2.1 Bénéficiant à la société civile

- association financière pour aider des éléments de la société
- association technique pour aider des éléments de la société civile

4.2.2 Bénéfice mutuel

- associations techniques ou financières avec la société civile pour s'aider mutuellement

4.2.3 Entre ministères

- ententes ministérielles simples
- informations et réflexion partagées entre ministères
- services de soutien partagés
- services de production partagés
- services de diffusion partagés
- services d'accès partagés
- guichet unique
- concertation régionale de ministères à buts généraux
- concertation de l'action à buts précis de ministères

4.2.4 Associations, gouvernement et société civile visant un but global

- intégration d'actions diversifiées venant de tous horizons dans un Plan

4.2.5 Gouvernement facilitant des partenariats civils

- regroupements de partenaires civils

4.2.6 Entre gouvernements

- ententes entre deux ou plusieurs paliers gouvernementaux pour concevoir ou dispenser un service

5. Des avantages

On imagine facilement les avantages de la gestion horizontale : économie des conflits, donc des coûts stériles; partage de coûts, d'expertise; économies d'échelle; accroissement d'efficience par la synergie, le partage des coûts et la complémentarité; confrontation adventiste des approches et intérêts; contestation de préjugés par la diversité des acteurs; accroissement des flux et carrefour d'information; le service à l'usager priorisé comme dénominateur commun de mobilisation; efficacité accrue par des analyses plus complètes et la réduction des conflits de neutralisation mutuelle; légitimation de l'image publique auprès des citoyens par la réduction des dédoublements et conflits et par une meilleure implication des groupes de la société civile; accroissement de la motivation des employés.

6. Des difficultés

Certes on ne présente pas la gestion horizontale comme la panacée universelle à tous les maux des organisations non plus que l'on prétende qu'elle puisse se substituer à la gestion verticale; il s'agit plutôt de l'admettre comme un complément aux limites de la gestion verticale et d'admettre surtout que la valeur ajoutée de ce complément, lorsque bien pratiquée, excède de loin les coûts inhérents à sa pratique.

La gestion horizontale rencontrera de nombreuses difficultés liées à sa nature, à son caractère contre-culturel, à sa nouveauté au stade de l'action et aux intérêts opposés qu'elle met souvent en présence.

En effet, comment gérer la loyauté multiple des participants? Quelle éthique doit guider les participants aux équipes de projet en termes de divulgation d'informations? Comment générer la confiance au sein du groupe sans perdre celle de membres de l'organisation de provenance? À qui un membre d'un groupe rend-il des comptes? Son évaluation de rendement inclura-t-elle ce projet? Qui l'évaluera? Sur quelle base? Comment faire avancer un projet unique, novateur, impliquant des acteurs de la société civile, en bonne conformité aux normes nationales auxquelles les administrations publiques sont tenues de se conformer!

7. Une recherche empirique

L'étude de la pratique de la gestion horizontale se fonde sur l'analyse de 13 cas de gestion de l'horizontalité réalisés au Québec par l'administration fédérale ces dernières années (voir liste des cas en annexe III).

L'échantillon d'origine est formé de quatorze cas choisis par le Conseil des hauts fonctionnaires sur la base des critères suivants : durée suffisante, diversité de degré d'avancement, diversité de ministères et de régions, diversité de nature : horizontalité dans la conception, les opérations et l'appui à l'action. Une grille commune leur est appliquée.

Pour chaque cas, un chercheur et un fonctionnaire responsables furent choisis. L'équipe de discussion de chaque cas a aussi inclus de quatre à huit personnes qui ont participé à la conception ou à la réalisation du projet. Ces personnes venaient en général de la fonction publique fédérale mais aussi des groupes de la société qui furent impliqués dans le projet.

Chaque cas fut l'objet d'une douzaine d'heures de discussions de groupe réparties en deux à quatre réunions. Les discussions devaient permettre d'identifier la chronologie de l'avènement du projet, avec ses facteurs déclenchants et ses moments forts; puis il s'agissait de décrire les difficultés et obstacles ainsi que la façon, le cas échéant, dont ces obstacles avaient été surmontés; enfin le groupe discutait des habiletés de gestion et de leadership, des facteurs facilitants et de l'exportabilité de la formule.

Le fonctionnaire responsable organisait et animait les réunions du groupe tandis que le chercheur notait les réponses, invitait les participants à approfondir certaines questions, veillait au respect du protocole de recherches, et présentait un compte-rendu analytique pour chaque cas.

Description sommaire des projets étudiés :

- **Premières Nations**

  Il s'agit d'élaborer conjointement une politique-cadre sur la sécurité du revenu pour les 31 Premières Nations du Québec et du Labrador, laquelle politique doit être acceptable à la fois aux Chefs des Premières Nations et au ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada. On veut la conception conjointe d'une politique par les intéressés à la base plutôt que de consulter les Premières Nations après que la politique ait pris une forme irréversible. Cette politique tient compte des interfaces avec certaines dimensions de d'autres politiques, comme la santé. L'horizontalité vient du groupe conjoint formé des deux représentants de chaque partie; chez les Premières Nations ils représentent la Commission qui relève de l'Assemblée des Chefs du Québec tandis qu'au MAINC, les représentants relèvent du bureau régional qui, lui, relève de l'administration centrale du MAINC. La Commission est financée par les ministères fédéraux du MAINC et de Santé Canada et par le Québec (Santé et services sociaux).

- **Visibilité fédérale en Abitibi-Témiscamingue**

  Sous l'impulsion du Bureau d'information du Canada, il s'est agi de mettre en commun des ressources, de l'énergie et de l'expertise pour produire et diffuser plus efficacement un message corporatif. Huit ministères furent impliqués et le BIC contribua des fonds spéciaux à cette opération qui permit la participation intégrée de ministères fédéraux à deux salons d'information et qui vise maintenant la production d'une émission de télévision régionale.

- **Stratégie d'action fédérale du Grand Montréal**

  En 1995, le Ministre du Développement économique Paul Martin retient l'idée de regrouper à l'intérieur d'une stratégie commune les diverses interventions fédérales d'une dizaine de ministères dans la grande région de Montréal, à la fois pour les rendre plus visibles, plus cohérentes et plus efficaces. Un comité interministériel est créé et tiendra 18 réunions de 1996 à février 1998; cinq axes d'interventions sont retenus par ce comité présidé par le seul sous-ministre fédéral hors de la capitale qui dirige à Montréal le BFDR, lequel appuie les travaux du comité et favorise l'échange d'informations entre des ministères qui demeurent responsables de leurs programmes.

- **Café-Jeunesse**

  Pour contrer l'éparpillement des programmes jeunesse du gouvernement fédéral, une table de 13 ministères et organismes fédéraux entreprit, à l'initiative et sous la direction de DHRC, de mettre sur pied un guichet unique adapté aux préférences des jeunes. Ce Café-Jeunesse, projet pilote, a ouvert ses portes à Montréal en avril 2000 et servira aussi de lieu de conférences, de séances d'information et de point d'accès aux technologies de l'information.

- **Plan d'action Saint-Laurent**

  La détérioration du Saint-Laurent, de ses rives, sa faune, sa flore a fait l'objet d'un ambitieux plan d'action concertée qu'Environnement Canada avec plusieurs autres partenaires fédéraux, provinciaux, régionaux, municipaux, du secteur privé et de la société civile ont mis sur pied en février 1988 pour réduire les sources polluantes, restaurer les berges et valoriser leur accès tout en favorisant la régénération de la flore et de la faune aquatiques. La prochaine phase vise l'appropriation communautaire des sites.

- **Équipe Canada Inc.**

  Pour éviter les dédoublements et combler les besoins nouveaux dans le domaine des services du gouvernement du Canada d'aide à l'exportation chez les entreprises de la région du Québec, on a créé en 1996, une table intégrée de services. Cette table touche 15 ministères et organismes fédéraux, bien que Industrie Canada, Agriculture Canada et Développement économique Canada (assurant la coordination) en soient les principaux promoteurs. D'une agence virtuelle, on songe maintenant à créer une agence formelle.

- **Québec maritime**

  Créé en 1997 à partir d'expériences informelles menées depuis la fin des années 1980, le groupe Québec Maritime réunit l'Agence des Parcs du Canada, Développement économique Canada, des ministères et organismes du Québec, des associations locales, des MRC et des entreprises et organismes oeuvrant dans le secteur touristique. Il entend favoriser la croissance du secteur touristique dans la région en développant de nouveaux produits touristiques à intérêt international, et en renforçant la présence du secteur maritime québécois sur ces marchés. Il permet des économies d'échelle, la continuité de présence à des salons, foires et expositions internationales; il offre aussi la possibilité de réaliser des investissements stratégiques venant de la concertation entre les partenaires de préférence au saupoudrage de petits projets sans impact significatif. Ce projet est coordonné par un comité exécutif formé des directeurs des associations touristiques régionales participantes.

- **Centre de perfectionnement de Santé Canada**

  En 1993, dans le cadre d'activités de réingénierie, la direction régionale du Québec met sur pied un centre d'auto-apprentissage pour les employés; ce centre développe son

expertise et sa notoriété pour offrir ensuite, en partenariat avec quatre autres ministères et organismes, à une vingtaine de ministères et organismes fédéraux, des activités de gestion de carrière, de développement d'employabilité et de perfectionnement. En 1999, il devient l'AGORA, un lieu commun de contacts et d'établissement de partenariats.

- **Muséobus**

Dès juin 1998, onze ministères ont mis des ressources en commun pour créer une activité musée itinérant, Muséobus, destiné d'abord à faire connaître les programmes et services du gouvernement fédéral aux personnes de l'âge d'or. Un groupe de travail ministériel, piloté conjointement par deux ministères (Santé et Anciens combattants), conçut et organisa le projet qui prit la route durant l'été 99, faisant aussi appel à la participation du privé (firme de muséologie) et d'organismes sans but lucratif (associations d'aînés).

- **Forêt modèle**

Le Projet de forêt modèle du Bas Saint-Laurent, lancé en juin 1992, donna lieu à une entente de collaboration en 1993 sous l'égide du Service canadien des forêts. Une quarantaine de partenaires, par exemple des entreprises, des syndicats, des ministères des deux paliers de gouvernement, des universités comptent parmi les promoteurs. Douze d'entre eux y jouent un rôle plus actif et gèrent les interventions et opérations d'aménagement durable des ressources renouvelables, comme l'expérimentation de nouvelles méthodes de gestion des forêts en milieu habité, l'intervention en territoire de revitalisation, et la mise en commun des capacités. Une corporation fut éventuellement formée, notamment la Corporation de la forêt modèle du Bas Saint-Laurent.

- **Parc marin Saguenay-Saint-Laurent**

Faisant écho à l'idée de création d'un parc marin formulée par deux chercheurs dans les années 70 et à la sensibilisation pour la protection du béluga, Parcs Canada entreprit des études en 1984. En 1990, les gouvernements du Canada et du Québec signèrent une entente pour créer un tel parc et former un comité d'harmonisation composé de représentants de plusieurs ministères des deux gouvernements. En 1995, un plan directeur est adopté et un comité de coordination voit le jour rassemblant des partenaires publics (gouvernement du Québec, municipalités, municipalités régionales de comté, réserves des Premières Nations), péri-publics (associations touristiques régionales et organismes apparentés), privés (centres d'interprétation, musées) et sans but lucratif (chercheurs, associations) pour assurer le suivi du plan en intégrant les actions pour la conservation et la promotion de circuits touristiques terrestres et marins du parc.

- **Services d'appui partagés localement (SAPL) Shawinigan**

Au printemps 1994, une rencontre de dix ministères fédéraux de la région de Shawinigan explorèrent les possibilités de partager des services en commun, pour, à l'instar du Conseil du Renouveau dans la fonction publique, améliorer les services et réduire les frais

généraux et corporatifs. Quatre groupes de travail furent créés et firent rapport pour suggérer des initiatives faisant épargner 2,5 millions de dollars qui furent réinjectés dans les opérations pour améliorer la qualité du service. Ces initiatives ont permis de mettre en commun des services spécialisés en ressources humaines, des équipements et locaux, des outils de service à la clientèle, des études et de l'expertise.

- **SAPL Estrie**

Le Conseil des organismes régionaux en Estrie (COFE) existe depuis les années 90 regroupe six ministères et organismes et permet l'organisation de guichets uniques, la mise en commun de ressources et services et un partage entre gestionnaires relativement isolés du centre nerveux de leur ministère, sur des problématiques du quotidien. À l'automne 99, le COFE se repositionne autour de trois cibles : visibilité en région, mobilité interministérielle et développement des cadres et gestionnaires.

8. Observations

Un séminaire de mise en commun fut tenu le 17 mars, en présence des fonctionnaires, des universitaires et des commanditaires. Les universitaires responsables des cas présentèrent d'abord sommairement la nature du cas étudié. Puis cinq discussions portèrent sur les thématiques de la recherche : difficultés, avantages, habiletés de gestion, habileté de leadership, facteurs de succès, exportabilité. Les participants pouvaient intervenir à leur gré lors de chacune de ces discussions et certains prirent la parole plus d'une fois au cours d'une même discussion. Une synthèse fut rédigée sur la base des consensus dégagés et soumise par la suite aux participants pour d'éventuels ajouts. Cette section d'observations veut refléter les consensus obtenus lors de ce séminaire. En raison de la méthode de discussion utilisée (groupe nominal) les idées qui suivent sont dues à tous les participants et on ne pourrait de manière juste ni fiable attribuer à un seul participant l'une quelconque de ces observations. Pour garantir la qualité du débat, on a garanti aux participants que leurs propos, bien qu'enregistrés, seraient reproduits comme regroupés et de manière absolument non nominative. Pour ces motifs, ils sont tous présentés au genre masculin. Des participants pourraient s'avérer en désaccord relatif (non majeur) avec certains des propos qui suivent.

Nos remerciements vont donc aux vrais auteurs de cette section, c'est-à-dire, (par ordre de position dans la salle) à Pierre Kyer, Michel Charland, Jules Léger, René Reid, Pierre Bertrand, André Gagné, Éric Noël Bouchard, Éric Montpetit, Christian Rouillard, Luc Bernier, Daniel Maltais, Gilles Corriveau, Sylvie Lefebvre, Ronald Beaudoin, Louise Kane, Francine Préfontaine, Guy Crépault, Mario Roy, Monique Papineau-Couture, Serge Tessier et Serge Bastien. Patrick Boisvert du CCG agissait comme observateur.

8.1 Difficultés à surmonter

La difficulté la plus précoce rencontrée vient de la *compréhension et de l'acceptation véritable de la démarche* au sein des organisations participantes; certaines organisations, certains

dirigeants peuvent se contenter, « faire semblant », de participer vraiment car ils s'y sentent poussés par les dirigeants ou les courants à la mode; on ne veut pas donner l'image d'être rétrograde, à la remorque du changement, on ne veut pas être taxé de manquer d'ouverture à l'innovation; la gestion horizontale implique de renoncer à faire guider nos interventions par les seuls intérêts étroits de l'organisation de provenance; il y a donc une certaine fragilisation des participants qui peuvent être amenés à prendre des positions qui avantagent plus le projet que leur organisme d'origine. De plus, au sein d'un groupe peuvent circuler plusieurs compréhensions différentes de ce qu'est le partenariat; les attentes varieront en conséquence. Le passé peut aussi hypothéquer le présent lorsque les frustrations d'hier entament la confiance mutuelle d'aujourd'hui. La pratique ramènera éventuellement la confiance.

Puis vient *l'implication réelle des organismes-membres* du projet : il faut qu'au niveau politique on retrouve la même implication horizontale que l'on retrouve sur le terrain; les membres ont quelques fois des degrés divers d'intéressement; certains ne passent pas de la parole à l'acte, d'autres cherchent à limiter leur contribution financière tandis que d'autres négligent d'envoyer des participants à certaines réunions sensibles. Le groupe doit clarifier les règles de fonctionnement dès le départ si possible, ou dès qu'il y a problème.

Une fois le projet mis en marche, la *culture organisationnelle traditionnelle se trouve défiée* par la formule; ce modèle est contre-culturel : un cadre est pénalisé pour avoir joué le jeu en permettant un déficit budgétaire qui sauve dix fois ce montant dans d'autres ministères (il aurait dû négocier sa stratégie pour recevoir des transferts); « la vraie vie reste verticale et ces affaires-là sont vues comme marginales! »; la contribution des acteurs à cette formule n'est pas encore valorisée par l'organisation et il faut être déjà convaincu pour y participer; les organisations pratiquent encore un double message à ce sujet : « Allez-y mais laissez-nous tranquilles avec ça! ». Le temps et le succès éventuel arrangeront ces choses.

Une autre difficulté peut venir des *participants eux-mêmes*; certains demeurent trop proches de leur organisation et de ses intérêts; il y a de l'insécurité lorsque l'on craint la disparition d'un pan d'une organisation, ou si des conflits interviennent entre des enjeux transversaux et des organisations verticales; des problèmes surviennent quand les participants ont trop peu d'expertise, d'influence ou de relations dans leur milieu.

Le *fonctionnement du groupe* constitue un autre défi; il faut donner des responsabilités significatives à tous les membres. Il faut éviter la trop rapide rotation (variation) des membres. Il faut maintenir le momentum du groupe et l'intensité du support externe au groupe. Il faut aussi s'entendre dès le départ sur un plan commun de communication de la valorisation des contributions, des actions et des résultats.

Les *normes nationales* constituent une autre difficulté qui peut habiter le projet pendant tout son déroulement : la formule budgétaire doit s'adapter à la formule organisationnelle choisie; les normes du gouvernement du Canada (bilinguisme, légalité, dépenses, publicité, procédés administratifs) diffèrent de celles des autres paliers de gouvernement et des pratiques des partenaires du privé et des OSBL; enfin lorsque le projet horizontal prend la forme d'une petite organisation virtuelle et comprend des membres qui viennent de divers horizons tels que

des citoyens, des représentants de groupes de pression et d'autres paliers de gouvernement, l'équipe de projet a parfois peine à comprendre et accepter les processus complexes ainsi que subir les longs délais qui viennent de son arrimage à un plus vaste système dans la Capitale. Sur les treize projets étudiés, seulement quatre n'impliquaient que des agents du palier fédéral, et ils furent tous mis sur pied pour alléger le système!

Enfin, se pose la difficulté des *perspectives de durée du projet* : il faut envisager la continuité ou le développement du projet dans le cadre d'une formule plus stable et formalisée; ce qui a fonctionné de manière expérimentale, ponctuelle ou informelle pourra-t-il fonctionner dans le cadre d'une formule plus permanente? Il faut soutenir l'engagement des participants durant cette période trouble de questionnements et de transitions où l'on spécule et négocie autour des prochaines structures, futurs budgets, plans d'affaires, coûts de recouvrement, etc.

8.2 Facteurs de succès

Cinq types de raisons semblent faire la différence entre le succès et l'échec des projets. D'abord *la nature du projet* peut jouer un rôle clé; il y a des projets plus mobilisateurs car ils se trouvent au cœur d'une crise nationale (crise du verglas) ou parce qu'ils épousent une cause noble (protection d'espèces animales, développement d'une région) ou parce qu'ils correspondent à une demande sociale et politique très nette (dépollution du Saint-Laurent).

Le *cadre de mandat donné au projet* semble fondamental : il faut un contrat clair avec les partenaires, fournisseurs, utilisateurs ou correspondants; il faut des moyens suffisants en termes de ressources financières, d'appuis politique et administratif, ressources humaines et de temps; il faut que des résultats précis, visibles et concrets soient envisagés et que l'horizon temporel soit clairement fixé. Le fait qu'un projet s'inscrive dans le cadre d'une initiative appuyée par une instance jouissant d'une haute autorité morale, comme celle du CHFFQ, importe aussi.

La *gestion des attentes* importe aussi. Il y a danger que si le milieu ne voit ou sent pas des retombées immédiates, une certaine impatience ou un certain cynisme se manifestent. Il faut donc faire et diffuser un dosage réaliste des attentes compte tenu de la subsistance du modèle et des intérêts verticaux. Les attentes devraient se centrer sur le problème à résoudre et non pas sur le symptôme ou ses symboles : la participation ne doit pas dégénérer en démagogie où, sous ce prétexte, on fait n'importe quoi. Les gens qui réussissent dans de tels projets sont réalistes; ils acceptent un mariage de raison où ils attendent des résultats intéressants même s'ils sont conscients que leurs intérêts ne sont pas parfaitement les mêmes. Les attentes sont d'autant plus importantes lorsque les participants savent combien seront néfastes les conséquences en cas d'échec.

Les *participants* font souvent la différence entre le succès et l'échec. Ils doivent s'impliquer de manière authentique et avoir les caractéristiques de « bons » participants (cf. infra). Il faut des gens ingénieux dans de telles formules, des personnes qui vont à la limite des possibilités légales. Cela fonctionne grâce aux employés qui prennent des risques et vont de l'avant, même quand les choses ne sont pas tout à fait claires ni sécurisantes. Quand les

participants ont beaucoup d'expertise dans leur domaine, ils sont moins défensifs et plus disponibles au changement. Ils doivent savoir équilibrer enthousiasme et patience.

Le *fonctionnement* de la table est crucial. Il faut au départ établir des valeurs dominantes communes à tous les membres du groupe. Il faut clarifier les fonctions et rôles des coordinateurs ou animateurs, surtout s'il y en a plusieurs. Il faut établir une façon de faire dans laquelle les minoritaires sont parfaitement à l'aise pour présenter leur « vrai » point de vue : il s'agit d'un groupe spécial où la pleine contribution de tous est un facteur de succès. Il faut éviter de former des sous-comités qui vont encore sectorialiser/verticaliser les problèmes et déresponsabiliser des membres du groupe qui n'appartiennent pas à un sous-comité particulier; tout le monde doit être forcé de s'approprier tous les aspects d'un problème. D'ailleurs, trop de comités et un fonctionnement trop formaliste créeraient des délais et de la perte de momentum. Il faut un groupe qui a un calendrier accéléré d'action et qui ne s'enfarge pas dans les détails lors des discussions de groupe. L'animateur doit gérer stratégiquement les questions sensibles : dans un cas, il a évité de faire traiter de la question du financement qui aurait fait éclater le projet; ce ne fut abordé que lorsque le groupe fut prêt. La capacité d'auto-critique et d'apprentissage collectif du groupe importe aussi. Il n'y a pas de cocktail miracle ou de modèle de gestion qui assurerait automatiquement le succès car il faut s'adapter à chaque situation.

Le succès dépend souvent de l'importance ressentie d'un problème et de son caractère suffisamment critique. Le nombre et la complexité des détenteurs d'intérêts ne semble pas un facteur à retenir tant les situations varient.

8.3 Habiletés de gestion

Pour les fins de cet exercice et pour éviter les répétitions avec les sections qui suivent, on a regroupé en trois catégories les habiletés de gestion; celles qui touchent l'analyse stratégique, celles qui portent sur l'organisation des choses et celles qui s'appliquent aux dimensions relationnelles.

Les habiletés de gestion en matière *d'analyse stratégique* furent décrites comme 1) avoir le sens de l'analyse macro des environnements et de leur évolution et 2) avoir l'intérêt à refaire de manière continue ses analyses. Un tel gestionnaire a une vision stratégique de son milieu, a un projet et sait y faire adhérer tout le monde. Il a une ouverture d'esprit indiscutable. Il pense en fonction du long terme. Il ne sous-estime pas les difficultés à venir et sait s'y adresser d'avance. Il a une habilité politique (au sens de tactique) certaine pour faire avancer les dossiers dans le ministère.

On ne saurait minimiser les *capacités d'organisation* de ce gestionnaire. Il a d'abord une mentalité d'entrepreneur public. Il sait prioriser les résultats. Il est confortable dans la gestion de l'ambiguïté, il accepte le risque et s'en trouve confortable. Il s'adapte aux besoins changeants du milieu et peut travailler de manière organisée dans le cadre d'une organisation évolutive. Il gère le partage des responsabilités de son groupe. C'est un facilitateur du travail des autres.

Sur le plan *relationnel*, ce gestionnaire manifeste le plus grand respect de ses partenaires; ouvert d'esprit, il renverse les préjugés et les idées reçues; il est capable de rallier les exclus de sorte que le groupe s'intéresse à tous ses membres; il jouit d'une forte crédibilité auprès des membres et dans son milieu, à cause de ses relations positives avec les gens. C'est un bon négociateur, plus raisonné que féroce car il sait que les victoires à court terme édifient des systèmes qui ne tiendront pas; il manifeste beaucoup de transparence auprès des membres du groupe. Il sait faire révéler à chacun jusqu'où il veut aller.

8.4. Habiletés de leadership

Ce gestionnaire horizontal établit son leadership sur l'influence et l'expertise car il n'aura que rarement de l'autorité au sens traditionnel du terme. En termes *d'être*, ce leader est celui qui incarne et personnalise les bénéfices du projet, il énergise le projet et fait l'entretien du groupe. Il a un ego modeste, le *sens de l'équipe* et une grande capacité d'écoute, même du non-dit. Il a beaucoup de sensibilité et sait ajouter de la cohérence aux mots. C'est une personne franche qui *ne joue pas de jeux*.

Il sait *créer une vision collective*, faire des objectifs rassembleurs dans lesquels tous trouvent leur compte. Il sait communiquer cette vision et *mobiliser* autour d'elle. Il sait reconnaître et révéler la puissance du concept qu'il gère et l'exploiter pour mobiliser les gens. Il *incarne* le projet sans se l'approprier; comme leader, il s'offre comme cible aux critiques mais il sait mettre en valeur ses collaborateurs lorsqu'il y a des louanges.

Il manifeste un sens de l'humour *rassembleur* et génère du plaisir dans le projet. Il ne se prend pas au sérieux et sait créer un climat convivial de travail. Il bâtit ses relations avec les membres sur le plan personnel plutôt que « rôle à rôle ». Il n'hésite pas à prendre des décisions d'intérêt général qui ne lui apporteront pas un crédit personnel.

Son bon *jugement* lui fait éviter les questions déchirantes lorsque le groupe n'est pas prêt à les vivre. Il travaille par consensus et génère des discussions où chacun ne craint pas d'exprimer positivement le fond de sa pensée et ses limites.

8.5 Des membres idéaux

Les membres idéaux d'équipes de projets de gestion horizontale pourraient très bien vivre à l'aise dans les organismes qui ne développent que des projets verticaux… à la condition que ceux-ci développent des projets innovateurs et motivants et que ceux-là tempèrent leur propension à remettre en question les processus bien établis. Inversement, les agents d'organismes verticaux qui se trouvent sécurisés par des définitions claires des lignes d'autorité, champs de compétence et tâches à accomplir, risquent de vivre des frustrations dans le cadre de projets de gestion horizontale. Par contre, plusieurs des caractéristiques énumérées ici sont l'apanage d'employés d'organismes verticaux... d'ailleurs les membres d'équipes horizontales ne viennent-ils pas d'organismes verticaux? Cependant, ce ne sont pas tous les employés d'organismes verticaux qui peuvent bien performer dans les projets horizontaux.

Les membres doivent d'abord et avant tout avoir déjà témoigné leur aptitude au *travail d'équipe*. Ce sont des gens *souples* et ouverts au changement.

Ce sont des personnes qui ont un *besoin d'accomplissement personnel* par un travail professionnel porteur de défis et réalisations perçues comme utiles (modèle Maslow).

Ils savent se *rallier au projet commun* car leur engagement est authentique. Ces membres sont capables de *franchise et de partage positif* sur des sujets litigieux. Ils ont une ambition d'entraide et sont sensibles à l'impact de leurs actions et attitudes sur les autres. Ils sont *curieux des autres* et se montrent patients et ouverts à leur endroit. Ils s'ajustent personnellement au niveau de cheminement des autres.

Ils ne souffrent *pas d'insécurité personnelle* et ont le courage nécessaire à leur implication quand ils passent de la parole aux actes : s'ils s'engagent envers le groupe/projet, ils ne craignent pas ensuite de faire face à la musique à l'intérieur de leur organisme de provenance.

8.6 Dynamique de mise en œuvre

Le projet se déroulera d'autant mieux que l'on gardera les choses simples; donc l'idéal est d'avoir peu de gens à la table et peu de dirigeants à qui rendre des comptes périodiques.

Dans le projet, chaque participant doit bien doser la couleur organisationnelle qu'il veut conserver; il doit aussi assurer la transcendance de celle-ci dans son inclusion au groupe. Il lui faut à la fois être conscient et distant pour jouer avec les autres. Il doit gérer un certain recul ou une certaine rupture avec sa culture organisationnelle d'origine.

Le leader doit créer et maintenir une mémoire corporative car les gens qui représentent leur organisation, sont quelquefois remplacés, au gré du déroulement de leur carrière. On ne veut pas toujours tout recommencer à zéro et le groupe ne doit pas être retardé à chaque changement de représentant.

Il faut que les gens qui participent à la table de concertation aient l'impression d'avoir un certain pouvoir réel, sinon l'essoufflement est rapide. Il faut identifier et rappeler constamment ce pouvoir et ses réalisations.

Ces groupes doivent être très soutenus, plus que normalement, car ils sont en marge à la fois des structures et des lignes d'autorité : les réunions doivent avoir ordre du jour/procès verbal/salles/ponctualité/suivis. L'effritement du groupe est facile à créer sinon.

Plus les autres (les patrons, les instances centrales, le milieu) voient que la formule est efficace, plus ils la supporteront. D'ailleurs pour obtenir tout appui, il importe de bien vendre les aspects profitables de la formule, il ne faut rien prendre pour acquis à cet égard.

Les membres doivent être capables de faire de l'ajustement mutuel selon la nature et le contexte des projets et d'accepter que l'ajustement aux changements des objectifs des autres

partenaires ou intervenants du milieu affectent les objectifs des projets et, dans une certaine mesure, leur degré d'atteinte.

8.7 L'animation et la maintenance du groupe

Comme un tel groupe est innovateur, hors standard et fragile, les efforts d'animation et de maintenance du groupe jouent un rôle important dans son succès.

On a observé plusieurs types de gestion du groupe allant du moins formel au plus organisé : secrétaire ad hoc / secrétaire rotatif / secrétaire variant d'une fois à l'autre / responsable conjoint / support-pivot /coordonnateur / titulaire structuré. Chacun de ces types de gestion comporte des coûts différents : par exemple, les modes plus organisés impliquent de payer le salaire d'un responsable à plein temps, peut-être d'adjoint, en tout cas d'un secrétariat relativement sophistiqué. En revanche les modes de gestion moins organisés exigent une plus grande implication opérationnelle des membres (pour suppléer l'absence de secrétariat) et plus de vigilance de chacun en matière de gestion d'organisation, d'équipe et de projets, pour suppléer l'absence de leadership formel; dans ce cas la qualité de la vie du groupe aura un effet déterminant sur la capacité de succès du projet : les attentes normalement nourries face au leader traditionnel se portent maintenant sur la capacité du groupe de s'autogérer.

Le groupe de gestion horizontale est un groupe « à maintenance élevée » (pour ses membres et leur organisation de provenance), car il n'est pas supporté naturellement; au contraire, il est naturellement « combattu » par les instances traditionnelles qu'il confronte (ne prétend-on pas réaliser ainsi des projets que les structures verticales, à qui on s'adresse, ne pourraient mener à bien?). Il faut donc investir pour créer et maintenir un esprit de corps dans ce groupe. La « maintenance élevée » d'un groupe implique des investissements particuliers de la part de ses leaders formels et naturels pour lui maintenir à la fois son dynamisme et sa cohérence : le dynamisme réfère à l'enthousiasme et à la motivation tandis que la cohérence renvoie à la rigueur et au ciblage de la réflexion et de l'action. Cette « maintenance élevée » se réalise par une plus importante fonction de vigie mutuelle des membres pour déceler les éléments qui vivent des malaises relationnels au sein du groupe, des baisses de motivation et des inconforts quant au développement de l'agenda de travail. La « maintenance » se traduit ensuite par des actions qui provoquent la verbalisation des difficultés, le partage avec le groupe et la consolidation de l'agenda de fonctionnement du groupe; enfin cette « maintenance » vise à accroître la cohésion du groupe par des célébrations et la réalisation d'activités communes à la fois professionnelles et sociales et la construction d'enjeux communs de lutte.

Le grand défi consiste à maintenir le momentum à la fois au sein et autour du groupe car le groupe peut facilement tomber dans l'usure et la morosité. Les expériences malheureuses du passé, avec les échecs dus à la précipitation, peuvent cependant rendre les gens plus patients.

Il faut des ressources particulières pour maintenir le groupe et il appartient au leader de les trouver ou susciter.

Le responsable du groupe doit créer et reconstruire constamment la mobilisation des membres, de leurs organismes de provenance et des milieux qui entourent le projet. Par exemple la mobilisation des membres s'obtient par la documentation et la visualisation des impacts positifs du projet, celle des organismes de provenance et des milieux d'entourage, par le rappel des avantages concrets qu'ils ont à voir se réaliser les objectifs du projet et par la communication continue des résultats atteints par le projet ainsi que des impacts positifs déjà observés chez chacun. Le rappel public des appuis des structures verticales fait aussi partie des règles de maintenance.

L'animateur doit faire systématiquement des événements-fêtes autour des moments importants de la vie du groupe et du projet; cela importe d'autant plus qu'il n'y a aucun support organisationnel naturel ou traditionnel au groupe.

8.8 Imputabilité

L'imputabilité implique de rendre des comptes sur l'utilisation de ressources, l'atteinte de résultats et le respect de contraintes. Elle peut prendre de nombreuses formes selon la nature, l'objet et l'organisation du projet concerné : elle peut se faire sur une base individuelle (évaluation du rendement), corporative (loyauté à l'organisation de provenance), fonctionnelle (loyauté au groupe de projet), politique (reddition de compte aux dirigeants politiques ou à leurs mandataires), hiérarchique (comptes rendus au supérieur immédiat) et centrale (conformité aux règles de fonctionnement accompagnant les délégations d'autorité des organismes centraux : CT, CFP, MTPESG, etc.).

Dans certains cas, les organisations prennent vraiment acte de ces projets : « Mon projet faisait partie de mes engagements-clé sur lesquels j'étais évalué ». Dans d'autres cas, ils sont encore très en marge des organisations classiques...sauf lorsqu'ils amènent des complications dans le mode classique de fonctionnement; à ceux qui déplorent cet état de fait on répond : « Il faut que t'en parles autour de toi et que tu fasses des pressions toi-même, si tu veux que ce soit reconnu! »

L'imputabilité implique une certaine description caractérisée et quantifiée des résultats et une certaine mesure des actions réalisées, des résultats produits et des impacts observés. Or, dans un projet de gestion horizontale les participants poursuivent quelques fois des intérêts différents bien que voisins; le devis de suivi de performance et d'évaluation doit bien rendre compte de cette diversité des objectifs des acteurs participant au projet.

Il semble que les devis d'évaluation accordés à des contractants du privé soient souvent trop coûteux par rapport au coût total du projet; quelques fois ils sont mal synchronisés avec son déroulement et assez artificiels car commandés d'avance et conçus par une cellule trop éloignée du projet.

Il faut accepter que les objectifs du projet changent en cours de route, particulièrement quand c'est la première fois qu'on réalise un tel projet ou encore du fait que l'on transige avec un milieu changeant et diversifié sur qui on n'a pas de contrôle.

L'imputabilité continue de poser problème si l'organisation d'origine ainsi que le groupe horizontal continuent de voir les membres comme des « représentants-mandataires » des organismes verticaux. Il ne faut pas sous-estimer les résistances verticales car les problèmes évités à la table du groupe se poseront plus tard quand chaque instance verticale devra valider le projet.

Il y a un problème d'imputabilité quand les membres du groupe cessent d'appartenir à leur organisation d'origine pour appartenir au groupe; en s'identifiant de trop près au groupe, ils perdent de vue la puissance des logiques, des contraintes et de la réalité des rapports de force au sein de leur organisation d'origine; ceci leur fait donner des opinions erronées au groupe horizontal qui choisit alors des stratégies d'action vouées à l'échec; s'identifiant de trop près au groupe horizontal, ils modifient l'image qu'ils projettent au sein de leur organisation d'origine : « d'un des leurs », ils deviennent « un des autres » et perdent des atouts de collaboration avec leurs collègues et des attributs de crédibilité et conviction auprès d'eux. Face au groupe horizontal, ils se sentent chargés d'une mission de confiance auprès de leur organisation d'origine qu'ils doivent convaincre de collaborer de multiples façons; ils ont l'impression de trahir ou d'être incompétents si les résistances verticales changent substantiellement le projet. Voilà pourquoi ils tendent simultanément à s'identifier et à se distancer du groupe horizontal tout en cherchant à utiliser les opportunités de la vie organisationnelle au sein de l'organisme vertical pour y arrimer le projet horizontal, sans jamais affronter en face à face les résistances de leur organisme de provenance. Plutôt que de nier son identité, le participant a intérêt à mettre les contraintes sur la table et en discuter avec les autres dans une perspective d'ouverture et de recherche de solution.

8.9 Types de gestion horizontale

Des typologies peuvent se faire très simples : petits projets à court terme sans beaucoup de partenaires, ou grands projets complexes et à long terme avec de nombreux partenaires dont les caractéristiques sont très diversifiées et même dont les intérêts peuvent être assez divergeants.

Il y aurait deux types de gestion horizontale selon un membre : selon les activités et selon les clientèles. D'autres ajoutent des types par projet et par finalité.

Il y a des projets pour concevoir des politiques et programmes, d'autres pour venir en appui aux opérations et enfin d'autres pour mener des activités opérationnelles.

On peut trouver des expériences qui s'adressent à chacune des sept étapes principales de la gestion publique : 1) mise en commun d'informations; 2) définition commune d'un problème; 3) élaboration commune de solutions; 4) prise de décision; 5) mise en œuvre conjointe; 6) gestion commune; 7) évaluation commune.

Trois types de ressources se trouvent mises en commun lors d'un projet horizontal : l'information, les moyens d'action et le pouvoir de décision; **l'information** est mise en commun lors de chacune des sept principales étapes de la gestion publique; la contribution aux **ressources et moyens** fut observée pour toutes ces étapes, sauf la prise de décision; la **décision**

conjointe a permis de définir de manière collective un problème et ses propriétés, de retenir des options de solutions, et de prendre collectivement des décisions stratégiques et opérationnelles.

On ne peut trop faire de typologie à partir du support organisationnel car il n'y a pas de modèles-types : c'est plus un phénomène émergeant dont le support est à géométrie variable qu'une structure très typée. On a vu de très nombreuses formes de partenariats, lesquels ne sont pas la seule expression de la gestion horizontale.

Certains pourraient faire des typologies aussi selon les associés : même palier de gouvernement; seulement des gouvernements, mais de plusieurs paliers; avec des participations externes au gouvernement : OSBL et privé.

8.10 Un cycle naturel de la vie des structures?

Les structures se créent pour répondre à un besoin; ce besoin, marqué dans le temps, colore la structure en fonction des contraintes présentes au moment de leur création; les structures portent en elles un objectif de stabilité, de permanence et de fixité. Or, les besoins évoluent; il faut donc répondre à des besoins changeants, des besoins ponctuels et faire face aux difficultés inévitables créées par les structures mises en place. Comme toute structure amène son lot de problèmes, la gestion horizontale sert quelquefois à dépasser ou compenser l'approche structurelle.

Les projets horizontaux semblent destinés dans certains cas (sauf interventions ponctuelles) à connaître des degrés progressifs de formalisation, puis des formes fixes si les projets fonctionnent (réseau d'intérêt, communauté, comité, secrétariat, structure). Cela se passe à partir de la structure de concertation, puis de celle d'opération qui est créée. Dès qu'il y aura formalisation, un nouveau besoin d'horizontalité sera généré. D'ailleurs des projets horizontaux auraient pu eux-mêmes bénéficier d'une mise en commun.

Les silos horizontaux peuvent succéder aux silos verticaux. Ces silos horizontaux comportent de graves inconvénients lorsque leurs membres cessent de « penser corporatif », ou en termes de résultat global, pour ne se centrer que sur leur contenu horizontal. Leur évolution pose une question dialectique : se dirige-t-on vers une éventuelle dérive horizontale après la dérive verticale? Comme les projets horizontaux tentent de répondre à des besoins nouveaux, qui quelque fois raffinent ou remplacent les anciens besoins et comme les projets horizontaux tendent à la fois à s'étendre dans le temps et à se doter de supports structurés et de mandats formels devenant contraignants pour les organismes verticaux, il convient de se demander dans quelle mesure leur destin ne s'apparente pas à celui des structures verticales.

Dès lors, il convient de distinguer deux types de projets horizontaux : les projets ponctuels, non-formalisés et au mandat faiblement codifié par opposition à ceux qui ont vocation de devenir des « structures » plus permanentes et formelles.

8.11 Exportabilité

L'exportabilité de la formule est moins une question de sujet ou domaine d'application que de conditions propices à des circonstances ou à un stade de développement d'une problématique : il faut une volonté réelle des patrons et un créneau politique suffisant d'autonomie aux membres de l'équipe.

En principe, si on y met les moyens suffisants et le bon cocktail organisationnel, cette formule de gestion horizontale serait utilisable dans une certaine mesure, partout où on veut réduire les incohérences et mieux servir les gens. Elle n'est pas la panacée universelle; il faut un contexte approprié et des facteurs propices au succès de la formule. D'ailleurs cette formule se trouve allègrement pratiquée dans le secteur privé (les co-entreprises, les partenariats, les alliances, les prises de participation dans le capital, les groupes matriciels, les équipes de projets, les « job shops », etc.), avec moins d'influence décisionnelle donnée à la clientèle.

On remarquera que la formule ou son esprit, se retrouve déjà partout...pensons par exemple, aux réseaux, à la gestion en interface et à l'Internet.

Comme il y aura toujours des structures verticales et de la sectorialité et comme les enjeux sont de plus en plus thématiques, la gestion horizontale est appelée à donner de la cohérence aux systèmes organisationnels. Leurs limites face aux défis nouveaux feront que la gestion horizontale sera de plus en plus en demande. Le citoyen en veut plus pour son argent et souhaite des collaborations efficientes entre partenaires plutôt que des conflits et concurrences improductifs.

La gestion horizontale ne constitue pas une fin en soi, un objectif, mais un moyen efficient en certaines circonstances; elle ne remplacera jamais les structures hiérarchiques, d'ailleurs quand les formules de gestion horizontale connaissent des difficultés, c'est le système de structure hiérarchique qui vient à leur secours (argent, renommée, autorité professionnelle ou hiérarchique).

8.12 Conclusion

Les risques financiers (partage des coûts), techniques (partage des informations), d'échecs opérationnels (mise en commun d'expertises), les risques politiques (mise en commun des intérêts, des volontés et des énergies) se trouvent diminués, mais non pas dissipés, grâce à cette formule; plutôt que de voir croître en parallèle l'énergie d'affrontement de chacun des groupes ou des organisations impliqués, cette formule favorise une plus grande synergie des acteurs intéressés, ce qui oriente les conflits non pas vers l'anéantissement de l'opposant, mais plutôt vers la discussion des problèmes concrets matériels et techniques … si tant est que les acteurs acceptent une telle dynamique de qualité de survie pour l'ensemble des acteurs.

C'est une formule organisationnelle située entre la gestion matricielle et la gestion de projet, un moyen adapté à l'évolution de la société. Il s'agit d'une façon nouvelle de pratiquer la gestion des risques et des conflits.

Cette recette ne peut être trop formalisée car elle doit s'adapter à une foule de circonstances particulières; il s'agit d'une formule fragile basée largement sur le volontariat : si un partenaire important boude, tout arrête; c'est plus un état d'esprit qui a ses règles. De plus, une trop grande formalisation de la formule la ramènerait au niveau de la structure, avec ses inconvénients comme la perte de flexibilité et de capacité d'ajustement.

La gestion horizontale, par son cadre et son rythme, fait la preuve de l'existence d'entrepreneuriat public.

La gestion horizontale provoque des effets secondaires importants : comme la fierté des fonctionnaires, la rupture des isolements professionnels dans les silos, la circulation des vraies bonnes histoires, l'accès aux savoirs tacites, l'apprentissage de ce que font vraiment les gens sur le terrain, la réalisation d'interventions véritables sur les choses, et non pas la « production de papier brassé », une démarche d'apprentissage continu par l'action : « Je m'améliore par les autres, ce sont des sessions de coaching mutuel ».

Voilà une formule qui finalement n'est pas si nouvelle; elle existe depuis longtemps au Canada avec les nombreux comités interministériels. Ceux-ci se trouvaient toutefois en général loin du terrain, contrairement aux expériences qui ont fait l'objet de cette étude. En France, cette formule a connu plusieurs applications avec les administrations de mission, les comités régionaux et surtout, le design du système préfectoral où chaque département avait dans un même lieu tous les services de l'État sous une même autorité régionale.

9. Conclusion générale

La gestion horizontale améliore-t-elle la gestion des projets? Pour répondre à cette question il faut se demander si ces projets auraient été possibles sans l'approche de gestion horizontale. L'analyse a montré que seuls certains projets comme la Stratégie d'Action du Grand Montréal (SAGM) ou Café-jeunesse (CJ) auraient pu exister sans un encadrement de gestion horizontale; la gestion horizontale les a fait avancer plus vite (SAGM) ou rendus plus complets et moins conflictuels (CJ); pour que survive la structure de gestion, les conflits entre les partenaires doivent se régler au fur et à mesure, ce qui amène moins de conflits au moment de l'opération du projet.

Des difficultés se sont faites plus récurrentes : le poids des conflits du passé pour entacher la crédibilité des partenaires, la qualité de l'implication des directions supérieures, le caractère contre-culturel de cette formule qui cherche à nier le concept d'empire bureaucratique, la difficulté de concilier la gestion des difficultés immédiates et celle des enjeux stratégiques, la double imputabilité morale et administrative des membres des équipes de projet, leur insécurité

organisationnelle, les difficultés de la gestion d'un groupe virtuel et la conciliation de l'unicité d'un projet avec les normes nationales du secteur public qui prétendent l'encadrer.

Les succès sont facilités par les causes nobles ou urgentes, par le caractère mobilisateur du mandat d'un projet et surtout sa clarté, par une vision claire des intérêts chez les participants, par une gestion d'attentes raisonnables chez les membres de l'équipe et dans les environnements du projet, par le niveau et la qualité perçue des participants, par le maintien de la mobilisation des membres du groupe qui doivent se sentir en mission et par l'importance ressentie par les directions face à un projet transmis à travers de multiples signaux organisationnels.

De tels projets n'ont, le plus souvent, pas de structure traditionnelle pour les désigner, les faire reconnaître, leur servir de pignon sur rue et surtout pour les encadrer; dans ce contexte, les habiletés de gestion des responsables de projets importent beaucoup. Ces gestionnaires excellent en analyse stratégique, capacités relationnelles, détection de solutions, de ressources et d'angles d'influence; ils sont préoccupés de qualité organisationnelle et ont un sens inné de l'organisation du travail dans des modèles complexes; ils font preuve de flexibilité constante et de transparence absolue.

Ces leaders incarnent personnellement le projet et ses valeurs; ils savent créer et diffuser une vision collective qui soit riche et fructueuse; humbles, ils ont un grand sens de l'écoute, ils pratiquent l'empathie et savent mobiliser à partir des vécus des participants; ils ont le sens de l'équipe et savent agir comme rassembleurs; ce sont des gens au jugement très assuré qui savent gérer les défis du projet en donnant constamment l'heure juste à tous les membres du groupe, quitte à générer des affrontements … qu'ils se chargent de rendre fructueux.

De tels groupes nécessitent plus d'animation et de maintenance que tous autres groupes; il s'agit de groupes hors-standards, fragiles, sans appui organisationnel, souvent perçus comme prétentieux et agresseurs, ciblés comme suspect de procéder en dehors des normes traditionnelles, et qui gèrent des missions difficiles parce qu'innovatrices ou conflictuelles. Il convient donc de consacrer une attention spéciale à l'animation de ce groupe « haute maintenance », à l'organisation et au suivi des réunions, à la mémoire organisationnelle et au maintien du momentum et de la mobilisation, ceci, autant par la nature de l'organisation des réunions formelles que par multiplication d'actions de célébration.

On retiendra que ces groupes présentent le danger de se sédimenter, de détourner leur mandat, de perdurer artificiellement; aussi est-il recommandé de leur donner des mandats clairs avec résultats précis, de donner des pouvoirs et supports réels aux membres du groupe et de prévoir dès le début une date de terminaison pour la formule de gestion.

La gestion horizontale complète mais ne remplace pas les modèles hiérarchiques; elle devient chaque jour plus essentielle aux organisations qui doivent apprendre à vivre avec elle de manière optimale; elle peut s'étendre à condition de correspondre à des besoins réels (non pas un désir de suivre une mode), à une perception convaincue d'intérêts, un contexte propice, des moyens matériels réalistes et un authentique support des directions (qui dépasse le niveau des mots).

Cette recherche fut une entreprise horizontale à plusieurs égards : une alliance entre le monde professionnel, universitaire et de la société civile, un partenariat entre plusieurs organismes du gouvernement fédéral, la mise à contribution de plusieurs institutions universitaires et des cas originant de toutes les régions du Québec. On retiendra que le caractère mobilisateur du projet et la qualité des participants aux équipes et des universitaires ont fait produire en peu de temps une réflexion de qualité sur un phénomène en émergence.

Annexe I

Méthode de travail des groupes

Chaque groupe est composé exclusivement de la personne qui le coordonne, des fonctionnaires qui ont participé à la préparation ou à la gestion du cas sous étude et de l'universitaire qui rédigera le rapport de cas.

Seuls les membres du groupe participent aux réunions.

1. Le coordonnateur préside les réunions et voit à la production et distribution des documents factuels et historiques.

2. On suggère qu'il se tienne trois réunions de travail de trois heures chacune; un groupe pourrait cependant, avec une préparation adéquate, couvrir l'ensemble de la grille en deux réunions.

3. Un petit dossier de cas est remis par le coordonnateur aux membres du groupe avant la première réunion.

4. Le membre universitaire consigne, met en ordre les réponses, rédige le rapport.

5. Le rapport aura environ 12 pages à interligne et demi, incluant un maximum de deux pages pour la section historique; le rapport peut se clore par une page de remarques plus générales de l'universitaire sur la contribution de cette expérience à l'état des connaissances.

6. Dans la mesure où toutes les questions de la grille sont traitées, les groupes peuvent ajouter tout élément d'observation et d'analyse qu'ils jugent pertinent à leur cas.

7. Le rapport est produit par l'universitaire sous sa liberté académique et sa responsabilité. Les frais de production (dactylographie, photocopie, messagerie) sont couverts par le Conseil des hauts fonctionnaires.

8. Les frais de déplacement et éventuels frais d'appels d'interurbains des universitaires seront défrayés par le Conseil des hauts fonctionnaires selon la politique du Conseil du Trésor du Canada.

9. Les réunions auront lieu en décembre 1999, ainsi qu'en janvier et dans la première quinzaine de février 2000.

10. Pour fins de contrôle de régularité et de comparabilité ultérieure, le rapport de chaque groupe sera rédigé au fur et à mesure que se déroulent les réunions et transmis au responsable des rapports, Jacques Bourgault, après chaque réunion du groupe.

11. Le groupe n'a pas à approuver chaque rapport ou étape ou partie de celui-ci; les rapporteurs sont encouragés à tenir compte des remarques des membres qui seront faites hors des réunions, lesquelles ne servent pas à approuver les rapports produits par le rapporteur.

12. Le rapport final du groupe devra être produit pour le fin de février 2000.

Annexe II

Protocole d'étude de cas et de rédaction

Partie 1

Prise de connaissance de la problématique et de notions de gestion de l'horizontalité.

Partie 2

2.1 Lors de la première réunion, le groupe partage ses connaissances sur la genèse du projet, son historique assez éloigné en insistant sur les enjeux et intérêts pour la diversité des acteurs concernés.

2.2 Le groupe décrit ensuite ce qui fut l'événement ou l'élément ou le moment déclencheur de la décision de créer une occasion de gestion horizontale dans ce cas.

2.3 Le groupe décrit les grandes étapes qui furent franchies pour la préparation du projet, sa mise en œuvre et ses phases de réalisation.

Partie 3

3.1 Lors de la deuxième réunion, le groupe décrit les résistances et difficultés rencontrées : ce qu'elles furent, à quelles raisons ou motifs elles tenaient, comment elles se sont manifestées.

3.2 Le groupe décrit aussi comment on a surmonté (ou pourquoi on n'a pas surmonté) ces difficultés et obstacles.

3.3 Le groupe décrit quelles sont les habiletés/habiletés de gestion (être, savoir, agir) requises des individus-participants (notamment en matière de leadership et de préparation de la relève).

3.4 Le groupe décrit les supports qui devraient être fournis par l'organisation pour maximiser les chances de succès; on tentera de proposer au moins des énumérations de contributions précises.

Partie 4

4.1 Lors de la troisième réunion, le groupe identifie quelle fut la réelle valeur ajoutée de la gestion horizontale dans ce cas : Quels critères utiliser? Quels outils de mesure permettent d'évaluer le degré de succès? Que valent ces outils?

4.2 Le groupe identifie les leçons à tirer sur le plan opérationnel pour reproduire l'expérience de l'horizontalité dans ce domaine ou un domaine analogue.

4.3 Le groupe tente de déterminer si l'horizontalité peut s'appliquer à tous les domaines et cerner ceux auxquels elle ne s'appliquerait pas et pourquoi.

4.4 Le groupe identifie les impacts de l'horizontalité sur l'imputabilité des individus.

Annexe III : Groupes de travail : Universitaires et coordonnateurs participants

N°	Ministères	Projets de recherche sur l'horizontalité	Région	Coordonnateurs	Universitaires
-1-	Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada	Commission de la Santé et des Services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador	Québec	Alain Léveillée	Jacques Bourgault UQAM/ENAP
-2-	Développement des ress. humaines Canada	Promotion de la visibilité fédérale	Abitibi/ Témiscaminque.	Mme Landry	Serge Tessier UQAT
-3-	Développement économique Canada	Stratégie du Grand Montréal	Montréal	Jules Léger	Daniel Maltais ENAP
-4-	Développement des ress. humaines Canada	Café-Jeunesse	Montréal	Lizette Perreault	Éric Montpetit ENAP
-5-	Environnement Canada	Plan d'action St-Laurent 2000	Trois-Rivières	Madeleine Papineau	Gilles Corriveau UQTR
-6-	Industrie Canada	Équipe Canada Inc.	Montréal	Michel Chartrand	Luc Bernier ENAP
-7-	Agence Parcs Canada	Le Québec maritime	Rimouski	Pierre Bertrand	André Gagné UQAR
-8-	Santé Canada	Centre de perfectionnement des employé(e)s	Québec	Pierrette Chagnon	Éric Noël Bouchard ENAP
-9-	Anciens combattants	Projet Muséobus	Montréal	Francine Préfontaine	Christian Rouillard ENAP
-10-	Service canadien des forêts	Forêts modèles du Bas St-Laurent	Rimouski	Jacques Robert	André Gagné UQAR
-11-	Agence Parcs Canada	Parc marin du Saguenay	Saguenay	René Reid	André Briand UQAC
-12-	Agence des douanes et du revenu du Canada	Services d'appui partagés localement	Mauricie	Guy Boisvert	Richard Pépin UQTR
-13-	Développement des ress. humaines Canada	Services d'appui partagés localement	Estrie	Guy Crépeau	Mario Roy Univ de Sherbrooke

Bibliographie

La gestion de l'horizontalité / Enjeux transversaux

Aucoin Peter (1995), The New Public Management : Canada in Comparative Perspective, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), chapitre 7.

Bourgault, Jacques (1997), « L'intégration horizontale au sommet », *Optimum,* vol. 27, nº 4, p. 14-26.

Canada (1996), Rapport du groupe de travail des sous-ministres, *Questions horizontales,* Ottawa : Centre canadien de gestion, décembre.

Canada (1999), *Gestion horizontale : questions, aperçus et exemples*, document de référence, ébauche pour discussion, Centre canadien de gestion, novembre, 24 pages.

Clark, I.D., J. Davis, B. Dewar, L. Goulet, M. Keating et J. O'Hara (1996), *Un leadership stratégique en vue du renouvellement de la fonction publique*, Coll. « La série Dewar : perspectives sur la gestion publique », Ottawa : Centre canadien de gestion, 97 p.

Hanson J. et C. Meyer (1994), « Horizontal Management : Dismantling Organizational Barriers to Growth », *Mercer Management Journal,* nº 3, p. 25-44.

Hoegg, Bob (1999), « Doing it Horizontally : Regional Federal Councils », *Canadian Government Executive,* nº 3.

Le Conseil pour l'unité canadienne (1999), *Entente-cadre de l'union sociale,* (page web : Le Conseil pour l'unité canadienne), (online), http://www.ccu-cuc.ca/fran/bibliotheque/archives, le 4 février.

Ostroff, Frank (1999), *The Horizontal Organization,* New York : Oxford University Press.

Peters, B. Guy (1998), *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 75, 69, p.

Rogers, D. L. et D.A. Whetten (1982), *Interorganizational Coordination : Theory, Research and Implementation,* Ames : Iowa State University Press.

Savoie, Donald J. (1999), (Governing from the centre : the concentration of power in Canadian politics, Downsview : University of Toronto Press, 440 p.

La culture horizontale / La culture corporative

- **la responsabilité collective**

Agranoff, Robert (1998), « Partnerships in public management : Rural entreprise alliances », *International Journal of Public Administration (IJP),* vol. 21, nº 11, p. 1533-1575.

Alexander, E. R. (1995), *How Organizations Act Together : Interorganizational Coordination in Theory and Practice,* London : Gordon and Breach Publishers.

Anderson, John L. (1998), « The Pursuit of Significance : Strategies for Managerial Success in Public Organizations ». *Review of Public Personnel Administration (RPP),* vol. 18, nº 3, été, p. 71-74.

Burman, Allan V. (1998), « Sizing up procurement shops ». *Government Executive (GOV),* vol. 30, nº 6, juin, p. 76.

Glidewell, John C., dir. (1986), Corporate cultures : research implications for human resource development, Alexandria, Va : America Society for Training and Development, 113 p.

Goal/QPC (1988), *The Memory Jogger : A Pocket Guide of Tools for Continuous Improvement,* Metuen, Mass. : Goal/QPC.

King, Cheryl Simrell, Kathryn M. Feltey et Bridget O'Neill Susel (1998), « The question of participation : Toward authentic public participation in public administration ». *Public Administration Review (PAR),* vol. 58, nº 4, juillet/août, p. 317-326.

Lawler, E.E. (1992), *The Ultimate Advantage : Creating the High Involvement Organization,* San Francisco : Jossey-Bass.

Light, Paul C. (1999), « Does management matter? », *Government Executive (GOV),* vol. 31, nº 2, février, p. 6.

Meyer, Dale (1997), « Communicated Knowledge as a Learning Foundation ». *International Journal of Organizational Analysis,* janvier, p. 25-58.

Oden, Howard W. (1997), *Managing corporate culture, innovation and intrapreneurship,* Westport : Quorum Books, 279 p.

Parker, Glenn M. (1994), *Cross-Functional Teams : Working with Allies, Enemies, and Other Strangers,* San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Rubin, Barry M. et Richard Rubin (1999), « Successful Collaborative Management and Collective Bargaining in the Public Sector », *Public Productivity & Management Review,* vol. 22, nº 4, juin, p. 517-536.

Shalala, Donna E. (1998), « Are large public organizations manageable? », *Public Administration Review (PAR),* vol. 58, nº 4, juillet/août, p. 284-289.

Stalk, G., P. Evans et L.E. Shulman (1995), « Competing on Capabilities : The New Rules of Corporate Strategy ». *Harvard Business Review*, mars-avril, p. 57-69.

Stone, Bruce (1995), « Administrative Accountability in the Westminster Democraties : Towards a Conceptual Framework », *Governance,* vol. 8, nº 4, octobre, p. 505-526.

Thomas, John Clayton (1999), « Bringing the public into public administration ». *Public Administration Review (PAR),* vol. 59, nº 1, janvier/février, p. 83-88.

Weber, Edward P. (1998), « Collaborative Leadership : How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference », *Review of Public Personnel Administration,* vol. 18, nº 2, printemps, p. 88-93.

Wiener, Celine (1991), *L'Évolution des rapports entre l'administration et les usagers : étude comparative*, Paris : Économica, 294 p.

La réorganisation gouvernementale / La gestion corporative
- gestion d'équipe / gestion par projet / action concertée / administration sans frontières

Beaudoin, Pierre (1984), *La gestion par projet,* Montréal : Agence d'Arc, xvi, 251 p.

Benghozi, Pierre-Jean (1990), *Innovation et gestion de projets,* Coll. « Cadres et dirigeants, Série " Des idées pour gérer " », Paris : Eyrolles, xiv, 153 p.

Bettez, Denise (1997), *La gestion des équipes de travail autonomes dans le secteur public*, (S.1.) : Chicoutimi, 1 v.

Bouloc, Pierre (1973), *Stratégies pour réussir la direction par objectifs, Préf. De Guy Postel.* Paris : Éditions d'Organisation, 290 p.

Cleland, David I. (1996), *Strategic management of teams,* New York, NY : John Wiley and Sons, xi, 292 p.

Daniels, W.R. (1986), *Group Power I : A Manager's Guide to Using Task Force Meetings,* San Diego : Pfeiffer.

Geisler, Eliezer (1997), *Managing the aftermath of radical corporate change : reeingineering, restructuring and reinvention,* Westport : Quorum Books, 228 p.

Harrison, Peter (1999), *Future leaders in the Public Service of Canada : Some Thoughts,* Discours-programme, Le Réseau du leadership, Gouvernement du Canada, Université de Guelph, 6 avril.

Joly, Michel et Jean-Louis Muller (1994), *De la gestion de projet au management par projet,* Coll. « Gestion de projet », Paris-La Défense : AFNOR, 216 p.

Korine, Harry (1999), « The new team organization : Learning to manage arbitrariness ». *European Management Journal (EMJ),* vol. 17, n° 1, février, p. 1-7.

Mc Intyre, Marie G. (1998), *The management team handbook,* San Francisco : Jossey-Bass, 256 p.

Peters, B. Guy (1993), *La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale,* Ottawa : Centre canadien de gestion, 56, 50 p.

Petit, Michel (1999), *Management d'équipe,* Paris : Dunod, xiii, 203 p.

Royaume-Uni (1999), *Modernizing Government,* Rapport présenté au Parlement par le Premier ministre et le Ministre pour le Bureau du Conseil des ministres, mars.

Sims, Ronald R. (1998), *Accountability and radical change in public organizations,* Westport, Ct : Quorum Books.

Wellins, Richard S., Dick Schaaf et Kathy Harper Shomo (1997), *Succeeding with teams,* Minneapolis : Lakewood, 126 p.

La formulation et l'élaboration des politiques

Centre canadien de gestion (1996), *Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 42, 36, p.

El-Ahraf, Amer, Mohammed H. Qayoumi et Ron Dowd (1999), *The impact of public policy on environmental quality and health : the case of land use management and planning,* Westport, CT : Quorum Books, 181 p.

Peters, B. Guy (1996), La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques, Ottawa : Centre canadien de gestion, 62, 58, p.

Les sciences sociales et les sciences de la gestion
- interfaces / intersectoriel les / interdisciplinaires

Bassett, Glenn A. (1993), *The evolution and future of high performance management systems,* Westport, CT : Quorum Books, xvii, 208 p.

Belhumeur, Robert. (1998), « The path of partnership », *Optimum,* vol. 28, n° 1, p. 43-47.

Bovens, Mark et Peter Plug (1999), *Responsabilité aux différents niveaux de gouvernement : globalisation et décentralisation,* Institut international des Sciences administratives, Sunningdale, RU, 12-15 juillet.

Canada, Vérificateur général, « Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes,* Ottawa, chapitre 5, avril.

Eimicke, William B. (1998), « Benchmarking for Best Practices in the Public Sector/Achieving Improved Performances in Public Organizations : A Guide for Managers/Organizational Performance and Measurement in the Public Sector : Toward Service, Effort and Accomplishment Reported », *American Review of Public Administration (MPA),* vol. 28, n° 1, mars, p. 90-95.

Kernaghan, Kenneth (1998), « Partnership and Public Administration : Conceptual and Practical Considerations », *Administration publique du Canada,* vol. 36, n° 1, printemps 1998, p. 57-76.

Langford, John (1999), *Les aspirants à la gestion des partenariats publics-privés.* Notes pour la conférence gouvernementale conjointe, Ottawa, 23 avril.

Lewin, K. (1947), « Group Decision and Social Change », In T. Newcomb and E. Hartely (dir.), *Readings in Social Psychology,* New York : Holt, Rinehart & Winston.

Riggs, Fred W. (1998), « Public administration theory - A futurist vision ». *International Journal of Public Administration,* vol. 21, nº 12, p. 1667-1757.

Terry, Larry D. (1988), «Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement », *Public Administration Review (PAR),* vol. 58, nº 3, mai/juin, p. 194-200.

L'intégration de nouveaux modèles organisationnels : du modèle Weberien à aujourd'hui

Erin Research Inc. (1998), *Les citoyens d'abord-Résumé.* Ottawa : Centre canadien de gestion, p. 6.

Gagnon, Yves-Chantal et Jocelyne Dragon (1998), « The impact of technology on organizational performance », *Optimum,* vol. 28, nº 1, p. 19-31.

Galbraith, J.R. (1977), *Organization Design,* Reading, Mass. : Addison-Wesley.

Gilmour, Robert S. et Laura S. Jensen (1998), « Reinventing government accountability : Public functions, privatisation, and the meaning of " state action " », *Public Administration Review,* vol. 58, nº 3, mai/juin, p. 247-258.

Mackenzie, K.D. (1989), « The Process Approach to Organizational Design», *Human System Management,* nº 8, p. 31-43.

Pasmore, W.A. (1988), *Designing Effective Organizations - The Sociotechnical Systems Perspective,* New York : Wiley.

Peters, Guy B. (1995), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval, Ottawa : Centre canadien de gestion, 306 p.

Sarbaugh-Thompson, Marjorie (1998), « Change from below : Integrating bottom-up entrepreneurship into a program development framework », *American Review of Public Administration (MPA)*, vol. 28, n° 1, mars, p. 3-25.

Schulz, Martin (1998), « Limits to Bureaucratic growth : The density dependance of organizational rule births », *Administrative Science Quarterly (ASQ)*, vol. 43, n° 4, décembre, p. 845-876.

Weinberg, G.M. (1982), *Rethinking Systems Analysis and Design*, Boston : Little, Brown.

La nécessité d'adaptation des organisations publiques face aux changements dans la société

Massé, Marcel (1993), La conférence de John L. Manion : *L'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique*, Coll. « Partenaires de la gestion du Canada », Ottawa : Centre canadien de la gestion, 19 p.

L'accroissement d'empires bureaucratiques
- la qualité des services aux citoyens

Blythe, Marie D. et Brian D. Marson (1999), *Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens*, Ottawa : Centre canadien de gestion, mars, 197 p.

Boyne, George A. (1998), « Public services under new labour : Back to bureaucracy? », *Public Money & Management (PMM)*, vol. 18, n° 3, juillet-septembre, p. 43-50.

Centre canadien de gestion (1999), *Faire de la prestation de services axée sur les citoyens une réalité*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 17 p.

Centre canadien de gestion (1999), *Service axé sur les citoyens : répondre aux besoins des Canadiens, Livret*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 23 p.

Disend, Jeffrey E. (1991), *How to provide excellent service in any organization : a blueprint for making all the theories work*, Radnor, Pa : Chilton, 342 p.

Godfrey, Paul C. et Grant C. Madsen (1998), « Bureaucracy in the postmodern world : Problems and solution s», *International Journal of Public Administration,* vol. 21, n° 5, p. 691-721.

Kernaghan, Kenneth et John Langford (1990), *The Responsible Public Servant,* Halifax : Institut de recherche en politiques publiques.

Melkers, Julia et John Clayton Thomas (1998), « What do administrators think citizens think? Administrator predictions as an adjunct to citizen surveys », *Public Administration Review (PAR),* vol. 58, n° 4, juillet/août, p. 327-334.

Rowe, Mike (1999), *Responsabilité et démocratie : réponse à l'autorité politique et aux besoins des citoyens,* Sunningdale, RU : Institut international des Sciences administratives, The Civil Service, juillet.